



LUND UNIVERSITY

Rätt, makt och institutionell förändring

En kritisk analys av myndigheters samverkan i barnahus

Johansson, Susanna

2011

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Johansson, S. (2011). *Rätt, makt och institutionell förändring: En kritisk analys av myndigheters samverkan i barnahus*. [Doktorsavhandling (monografi), Rättssociologiska institutionen]. Lund University.

Total number of authors:

1

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

RÄTT, MAKT OCH INSTITUTIONELL FÖRÄNDRING

Susanna Johansson

Rätt, makt och
institutionell förändring

En kritisk analys av myndigheters samverkan i barnahus

COPYRIGHT ©
Susanna Johansson 2011

OMSLAG
Ilgot Liljedahl

GRAFISK DESIGN
Kjell E. Eriksson

SÄTTNING
Ilgot Liljedahl

TRYCK
Media-Tryck, Lund University, Lund, Sweden 2011

ISBN 978-917473-101-9

ISSN 1403-7246

Innehåll

Figur- och tabellförteckning	9
Förkortningar	10
Förord	11
D E L I	
Studieobjekt och bakgrund	13
K A P I T E L I	
Samverkan i barnahus som idé och praktik	15
Idén om barnahus	16
Praktiken i barnahus	20
Avhandlingens syften	22
Avhandlingens disposition	22
K A P I T E L 2	
Utgångspunkter för avhandlingen	25
Ett konstruktivistiskt konfliktperspektiv	25
Giddens struktureringsteori som meta-teoretisk ram	27
En interorganisatorisk analysnivå	28
Perspektiv på rätten	30
K A P I T E L 3	
Den rättsligt institutionella ramen	35
Förvaltningslagen och samverkan	40
Specialförfattningar och samverkan	42
Socialtjänsten	42
Polis och åklagare	44
Hälso- och sjukvården	47
Sekretessen och samverkan	47
Sekretess med olika styrka	50
Sekretessbrytande regler: undantagsregler samt uppgiftsskyldighet	53
Sammanfattning	56

KAPITEL 4

Kunskapsbakgrund	59
Brottsofferperspektiv	60
Barnperspektiv	66
Brukarperspektiv och tidigare samverkansforskning	69
Utveckling mot integrerad samverkan med brukarens behov i centrum	70
En tynande samverkansdebatt	73
Forskningsstöd saknas men samverkan fortsätter	74
Vanliga hinder och framgångsfaktorer för samverkan	75
Samverkan, brukarmedverkan och risker	77
Behovet av teoriförankrade studier	78
Samverkansbegreppet	79

KAPITEL 5

Metodansats	83
En kritiskt kvalitativ metodologi	83
En abduktiv forskningsprocess	84
Empiriskt material	85
Planering och insamling av empiriskt material	87
Två analyssteg	94
Den första empirinära analysens genomförande	95
Den andra teoriförankrade re-analysens genomförande	96
Etiska överväganden	99
Generaliserbarhet i en analytisk bemärkelse	101

DEL II

Utvecklandet av en analysmodell	105
--	-----

KAPITEL 6

Institutionella perspektiv på samverkan	107
Barnhussamverkan i en teoretisk kontext: en populär organisationsidé på resa	108
Idéspridning och översättning	109
Definitioner av begrepp	113
Institutioner	113
Institutionella agenter	114
Institutionella och organisatoriska fält	116
Institutionella och institutionsövergripande logiker	118

KAPITEL 7

Rättssociologiska perspektiv på samverkan	121
Norm- och målrationella institutionella logiker i spänning	122
Samverkan: en form av institutionsövergripande intresseavvägningslogik	128

KAPITEL 8	
Maktteoretiska perspektiv på samverkan	131
Om tydlig och diffus makt – strukturer och aktörer i samspel	131
Tre dimensioner av makt	134
Makt, legitimitet och auktoritet som institutionella agenter	137
Giddens, Lukes och Weber: en jämförelse	139
KAPITEL 9	
En modell för en institutionell maktanalys	145
DEL III	
Re-analys av samverkan i barnahus	149
KAPITEL 10	
Från idé till praktik i barnahussamverkan	151
KAPITEL 11	
Problemdefinitioner av målgrupp och barns rättigheter	155
Skilda institutionella synsätt på målgruppen	155
Skilda institutionella synsätt på barnets rättigheter	160
KAPITEL 12	
Samverkansorganisering och samverkanspraktiker	163
Frekvens och integration i samverkan	163
Förankring, deltagande och påverkan	167
Innehåll och organisering av samrådsmöten och medhörning av förhör	168
Samråden	168
Medhörningen	171
Sekretesstolkningar vid samråd och medhörning	174
Roller, ansvar och makt som institutionella agenter	180
KAPITEL 13	
Institutionella förändringar till följd av samverkan	187
Inflytande och makt	187
Påverkan, förskjutningar och övertagande av logiker	192
En generell process mot en ”juridifiering”	195
DEL IV	
Integrerad analys, slutsatser och reflektioner	205
KAPITEL 14	
Integrerad analys, slutsatser och reflektioner	207
Institutionaliseringsprocesser	208

Juridifieringen som institutionell förändring	211
Graden av integration och deltagande	214
Om rättens och maktens betydelse	215
Utvecklingen mot ett gemensamt fält	216
Diffus makt och rätt	217
Samverkan, komplexitet och osäkerhet	218
English summary	223
Referenser	237
Litteratur	237
Offentligt tryck	242
Elektronisk källa	243
Bilaga 1 – Intervjuguide	245
Bilaga 2 – Enkätformulär	247

Figur- och tabellförteckning

Figur 1. Samverkansaktörernas uppgifter	38
Figur 2. Centrala bestämmelser för den sociala utredningen respektive brottsutredningen	39
Figur 3. Empiriskt primär- respektive sekundär-/referensmaterial	86
Tabell 1. Genomförda intervjuer	90
Tabell 2. Enkätmaterialets fördelning och representation mellan orter, i antal	92
Tabell 3. Enkätmaterialets fördelning och representation mellan myndigheter, i antal	92
Tabell 4. Enkätmaterialets fördelning i representation mellan samverkansgrupper, i antal	93
Figur 4. Spänningsförhållanden	126
Figur 5. Analysmodell för samverkansprocesser och institutionell förändring	147
Tabell 5. Övergripande variationer mellan barnhusen	152
Tabell 6. Samråd år 2006 och första halvåret 2007, i antal (protokollmaterial)	164
Tabell 7. Samråd inför eller under social utredning, i antal samt totalt i procent (socialt utredningsmaterial)	164
Tabell 8. Deltagande i samrådsmöten, i procent (protokollmaterial)	165
Tabell 9. Läkarundersökning* och polisanmälan, i procent (protokollmaterial)	167
Tabell 10. Läkarundersökning* och förundersökning, i procent (protokollmaterial)	167
Tabell 11. Informanter som anser respektive inte anser att det finns myndigheter som har större inflytande i samverkan, grupperat efter myndighet, i antal	188
Tabell 12. Gradering av hur mycket förståelsen för de andra myndigheterna har ökat genom samverkan, grupperat efter myndighet, i antal	192
Tabell 13. Gradering av hur mycket samverkan har förändrat den egna myndighetens arbetssätt, grupperat efter myndighet, i antal	193
Figure 1. Empirical primary and secondary/reference material	226
Figure 2. Analytical model for studying collaborative processes and institutional change	230

Förkortningar

Barnkonventionen	Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter
BrB	Brottsbalken (1962:700)
BUP	Barn- och ungdomspsykiatri
CAC	Children's Advocacy Centers
FB	Föräldrabalken (1949:381)
FL	Förvaltningslagen (1986:223)
FUK	Förundersökningskungörelsen (1947:948)
HSL	Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)
LVU	Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
PolisL	Polislagen (1984:387)
RB	Rättegångsbalken (1942:740)
RF	Regeringsformen (1974:152)
SekrL	Sekretesslagen (1980:100)
SoL	Socialtjänstlagen (2001:453)
SOSFS	Socialstyrelsens allmänna råd
TF	Tryckfrihetsförordningen (1949:105)
YGL	Yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469)
ÅFS	Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd

Förord

Rättssociologiska enheten vid Lunds universitet har nu under cirka fem års tid utgjort min arbetsplats och forskningsmiljö. Tack rättssociologen och kollegor för denna tid.

Som nyanställd doktorand deltog jag i utvärderingen av den nationella försöksverksamheten med barnahus – nära samverkan under ett gemensamt tak kring missänkta brott mot barn. Utvärderingsprojektet utgör bakgrunden till avhandlingsstudien som fördjupat analyserar myndigheternas samverkan i barnhusen. Inledningsvis vill jag tacka mina medarbetare i barnahusprojektet – Karsten Åström, Annika Rejmer, Bodil Rasmusson, Eva Friis och Helene Hansen – samt Socialstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen och Rättsmedicinalverket som uppdragsgivare och finansiärer – för att ni har möjliggjort och bidragit till avhandlingsstudien.

Jag vill också rikta ett tack till alla personer som har deltagit i de empiriska undersökningarna av samverkan genom att ställa upp på intervjuer och besvara enkäter. Utan ert deltagande och samarbete hade avhandlingsstudien inte varit möjlig.

Mina sista två år som doktorandanställd har jag Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Lunds universitet att tacka för finansiellt.

Utöver barnahusprojektet har jag även deltagit i andra forsknings- och utvärderingsprojekt under min doktorandtid, vilka också har utgjort en viktig läroprocess för mig på vägen mot forskarexamen. Tack Karsten Åström och Annika Pfannenstill, Annika Rejmer och Anna Singer samt Per Wickenberg för gott samarbete i dessa projekt.

Det finns många personer som härutöver, på olika sätt, har spelat roll för mig i avhandlingsarbetet. Er vill jag nu tacka.

Först och främst vill jag tacka mina handledare. Min huvudhandledare Karsten Åström har tålmodigt handlett och stöttat mig under hela min forskarutbildning. Likaså min biträdande handledare Annika Rejmer. Tack för att ni har tillåtit mig att utvecklas självständigt och beakta mina idéer, samt uppmuntrat och trott på min förmåga även när jag själv har tvivlat. Tack Johanna Esseveld för att du, som extern handledare under det dryga sista året av avhandlingsarbetet, med så stort intresse och kunskap har uppmuntrat och bidragit inte minst till min teoretiska utveckling.

Tack Kerstin Svensson för granskningsarbete, goda råd och i stunden lite provocerande frågor som kommentator på mitt slutseminarium, som tvingade mig att tänka efter och förtydliga vad jag själv ville säga med avhandlingen.

Flera kollegor har också tagit sig tid att läsa och kommentera mina texter i olika skeden. Tack Håkan Hydén, Eva Friis, Lina Wedin (min goda rumskamrat under cirka fem års tid), Lars Persson, Karl Dahlstrand, Helene Hansen och Eva Schömer. Tack också Johanna Esseveld och Lina Wedin för hjälpen med korrekturen av den engelska sammanfattningen. Tack Ilgot Liljedahl för hjälp med sättning, omslag och tryckning av avhandlingen. Och tack Lilian Dahl och Per Wickenberg för all hjälp under dessa år.

Samtliga kollegor och vänner i ”doktorandgruppen” – i bred bemärkelse, då vissa av er är doktorander, någon mycket nära disputation, och åter andra disputerade vid det här laget – vill jag tacka för att ni har gjort dessa år så väldigt mycket roligare samt för att vi har hållit ihop och lärt av varandra. Ett lite särskilt tack till Helene Hansen, som liksom jag medverkade i barnahusprojektet och fortsatte med en avhandlingsstudie om utredningar av misstänkta brott mot barn, för allt tankeutbyte och samarbete under dessa år, samt för att vi tillsammans har föreläst och åkt (långt...) på konferenser och därigenom upprätthållit en för avhandlingen värdefull kontakt med fältet.

Avslutningsvis vill jag tacka mina vänner och min familj för att ni har stöttat mig, gett perspektiv och ovärderlig distans till vad man egentligen sysslar med, samt för att ni har stått ut med mig och mitt skrivande. Särskilt vill jag tacka min mamma för att du har varit ett fantastiskt stöd under hela denna process – inte minst när jag har varit som allra mest pressad – vilket har möjliggjort slutförandet av avhandlingen. Min sambo vill jag tacka för ditt tålamod, för teknisk datasupport, och för stöd och hjälp med allt i vardagen. Jag hyser stor förhoppning om att från och med nu vara mer närvarande än vad jag har varit under de perioder då avhandlingsarbetet har slukat som allra mest tid och energi.

Jag tillägnar denna avhandling min kära familj – mina föräldrar, syskon, syskonbarn och sambo.

Malmö i februari 2011

Susanna Johansson

DEL I

Studieobjekt och bakgrund

I denna introducerande del presenterar jag avhandlingens studieobjekt samt sätter in studien i ett sammanhang. Första kapitlet beskriver samverkan i barnahus som idé och praktik, avhandlingens syften samt fortsatta disposition. Efterföljande kapitel behandlar avhandlingens utgångspunkter, det rättsligt institutionella ramverk som omgärdar den studerade samverkanskontexten, framväxande brottsofferperspektiv och barnperspektiv samt tidigare forskning inom samverkansområdet.

Samverkan i barnahus som idé och praktik

De senaste 25-30 åren har samverkan mellan olika myndigheter och organisationer kring insatser för olika utsatta grupper i samhället utgjort en utvecklingstrend, inte minst i förhållande till välfärdsinsatser för barn och familjer. I denna avhandling studeras således en ny samhällelig organiseringsform – *interorganisatorisk samverkan*. Det mer specifika studieobjektet för avhandlingen är interorganisatorisk samverkan kring brottsutsatta barn *i en kontext av barnahus* där socialtjänst, hälso- och sjukvård samt polis- och åklagarmyndigheter samverkar under ett gemensamt tak kring utredningar av misstänkta brott mot barn.

Ett barnahus utgör en barnanpassad miljö för barn som misstänks ha varit utsatta för brott, såsom misshandel eller sexuella övergrepp. Till ett barnahus kommer barnet för att exempelvis polisförhöras, läkarundersökas och ha krissamtal med en psykolog eller en socionom. Innan barnet kommer till barnahuset kan de olika myndighetsaktörerna ha haft ett så kallat *samrådsmöte* kring barnet och brottsmiss-tanken för att exempelvis planera arbetsfördelningen mellan dem och turordningen av insatser som när förhör, läkarundersökning och samtal ska genomföras. Under tiden barnet polisförhörs kan de olika myndighetsrepresentanterna sitta i ett så kallat *medhörningsrum* bredvid förhørsrummet och följa förhöret via en videolänk och på så vis ta del av barnets berättelse. Samråd och medhörning av förhör utgör alltså de mest konkreta arenor som den operativa myndighetssamverkan utspelar sig på i barnahuset. Därutöver sker en mer övergripande samverkan mellan myndigheterna i exempelvis styr- och referensgrupper.

Bakgrunden till avhandlingen utgörs av att jag medverkade i utvärderingen av den nationella försöksverksamheten med barnahus på sex orter i Sverige under åren 2006 och 2007, samt genomförde en första analys av hur samverkan organiserats och upplevts fungera på respektive orter.¹ Det empiriska material som utgör underlag för studien samlades således in inom ramen för utvärderingen av försöksverksamheten.

1 Se Johansson (2008) för den första empirinära analysen av samverkan samt utvärderingens slutrapport i vilken det hänvisas till utvärderingens samtliga delrapporter (Åström & Rejmer, 2008).

Inledningsvis kommer jag att beskriva samverkan i barnahus som idé, samt centrala resultat från den första analysen och den övergripande utvärderingen som belyser exempel på hur samverkan i barnahus fungerar i praktiken. Det är med utgångspunkt i dessa resultat – och de fortsatta och nya frågor de väckte – som jag har arbetat vidare med avhandlingen i syfte att nå en djupare förståelse för interorganisatoriska samverkansprocesser. Avhandlingen utgör på så vis en fördjupning och problematisering av utvärderingen och dess resultat genom att bidra med en teoretiskt förankrad re-analys som fördjupat analyserar samverkansprocesser. Ambitionen med avhandlingen har varit att därigenom även bidra med en mer generell kunskap om interorganisatorisk samverkan.

Idén om barnahus

Myndighetssamverkan, och samrådsgrupper kring barn som far illa, utgör däremot inte något nytt i och med försöksverksamheten med barnahus. Socialstyrelsen utarbetade i början av 1990-talet råd och anvisningar för ärenden som rörde misstänkta sexuella övergrepp mot barn, där socialtjänsten rekommenderades att samarbeta med andra myndigheter, som exempelvis polis, barn- och ungdomspsykiatri, barnhälsovård och vuxenpsykiatri. Enligt Socialstyrelsen (2000) har flertalet kommuner i Sverige aktiva samrådsgrupper med fasta medlemmar som arbetar med frågor som rör sexuella övergrepp mot barn. Socialstyrelsen (2006) hävdar också att det i många kommuner finns samrådsgrupper för konsultation och/eller arbetsfördelning i ärenden som rör sexuella övergrepp och misshandel. Samrådsgruppernas verksamhet har ibland ifrågasatts. Från juridiskt håll har det befarats att grupperna kan komma att ta ställning och därmed påverka handläggningen av ett ärende, medan andra kritiker har varit oroade över att anonymiteten inte skyddas, eller för att tjänstemän kan bli alltför styrda av samrådsgrupperna. Svårigheterna att fatta självständiga beslut utifrån sin egen yrkesroll har då lyfts fram (Socialstyrelsen, 2000; 2006).

Sedan 1990-talet har ytterligare bestämmelser om samverkan kring området barn som far illa införts.² Socialstyrelsen (2006a) har exempelvis följt upp hur nya bestämmelser som infördes den 1 juli 2003 har implementerats. Dessa innebar en skyldighet för socialnämnden att även samverka på övergripande nivå med samhällsorgan, organisationer och andra i frågor rörande barn som far illa eller riskerar att fara illa. Socialstyrelsen menar att samverkan verkar ha gått in i en ny fas:

Uppföljningen ger stöd för att det lokalt finns en pågående process på samverkansområdet som tar delvis nya former. Satsningar på tvärprofessionella samordnade verksamheter med gemensam finansiering ökar. /.../ Exempel på tvärprofessionella insatser vid mer komplex problematik är /.../ de s.k. Barnahusen (Socialstyrelsen, 2006a, s.27-28).

2 Se vidare i kapitel 3.

Samverkan mellan socialtjänst och polismyndighet beskrivs i rapporten ha en lång tradition avseende förebyggande arbete med barn och ungdomar, men också på grund av tvångslagstiftningen. Det skrivs även att det sedan länge finns ett utbyggt samarbete kring barn som bevittnat våld eller varit utsatta för sexuella övergrepp. Resultaten av uppföljningen visar att det finns en omfattande samverkan på övergripande nivå mellan socialtjänsten och andra aktörer. Flertalet kommuner uppger att man samverkar på enhetschefsnivå, och att de flesta kommuner hade initierat denna samverkan före lagändringen. Socialstyrelsen konstaterar mot denna bakgrund att lagstiftningen stödjer en sedan tidigare påbörjad utveckling på samverkansområdet. Vidare framhåller Socialstyrelsen att samverkan är etablerad, det vill säga att den inte enbart bedrivs i projektform utan också har införts i den ordinarie verksamheten. Majoriteten av kommunerna samverkar med skola, förskola, barn- och ungdomspsykiatri och övrig hälso- och sjukvård. En stor andel av kommunerna har också uppgett att de samverkar med polis och rättsväsende (Socialstyrelsen, 2006a).

Kartläggningen visar dock att det är få kommuner som har en genomtänkt strategi för sitt samverkansarbete på övergripande nivå. Kontakten är etablerad på någon nivå, men omfattar inte alla ledningsnivåer, och har inte resulterat i fastare samverkansstrukturer. Dessutom saknas oftast en kartläggning av samverkansbehoven, vilket kan leda till felprioriteringar av samverkansinsatser. Enligt Socialstyrelsen behöver ledningsnivåerna initiera och aktivt stödja exempelvis kartläggningar som grund för prioriteringar och identifiering av samverkansbehov, samt efterfråga uppföljning och utvärdering av samverkans effekter. Vikten av styrning och struktur betonas:

Styrning kan uppnås med hjälp av ledningssamverkan som binder samman berörda nivåer både horisontellt och vertikalt. En mer långtgående förändring för att kunna styra resurserna är organisatoriskt samgående med verksamheter /.../. Strukturen kan uppnås med olika verktyg såsom avtal, riktlinjer, samordnarfunktioner eller koordinatörer som kan användas för att effektivisera samverkan (Socialstyrelsen 2006a, s.25-26).

I likhet med detta skrivs i "Strategi för samverkan" (2007) att verksamheter i samverkan behöver hitta former för styrning, struktur och samsyn. Strategin föreslår ett antal generella verktyg till hjälp för att bygga upp en samverkansstruktur: avtal, riktlinjer, handlingsplaner, samordnarfunktioner, gemensam plan i individärenden, särskild samverkanskompetens samt sektorsövergripande möten (Myndigheten för skolutveckling, Rikspolisstyrelsen & Socialstyrelsen, 2007).

Samverkan i barnahus som idé kan mot denna bakgrund ses som en utveckling mot en mer strukturerad samverkansform, som inbegriper både övergripande och operativ samverkan, och som utgör en samverkan under ett gemensamt tak i en barnanpassad miljö för brottsutsatta barn.

Behovet av "samverkan under ett gemensamt tak" kring barn som misstänks ha varit utsatta för brott beskrevs först i Ds 2004:56 *Barnen i brottets skugga*. I promemorian lämnades förslag till flera åtgärder som syftade till att stärka rättigheterna för och stödet till barn som bevittnar och på annat sätt drabbas av brott av och mot närstående, liksom förslag till åtgärder för barn som själva drabbas av brott.

Vidare betonades att utredningar och behandlingsinsatser vid brott mot barn skulle genomföras med barnens bästa för ögonen, och att rättsväsendets liksom sociala och sjukvårdsinsatser måste vara både effektiva och skonsamma för barnen samt utgå från individens behov. I promemorian föreslogs att berörda myndigheter skulle få i uppdrag att medverka till att försöksverksamheter med samverkan under ett gemensamt tak kunde etableras. Det poängterades att det är särskilt viktigt att utredningar och handläggning av dessa ärenden löper så smidigt som möjligt och att samverkan mellan myndigheterna fungerar (Ds 2004:56).

I regeringsbeslutet (Ju2005/1181/KRIM) gavs Åklagarmyndigheten tillsammans med Rikspolisstyrelsen, Rättsmedicinalverket och Socialstyrelsen i uppdrag att, i samråd med Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Rädda Barnen samt Sveriges Kommuner och Landsting, medverka till etablering av försöksverksamheter med samverkan under gemensamt tak vid utredningar kring misstänkta brott mot barn, som sexuella övergrepp och misshandel, liksom att följa upp och utvärdera dessa. Närmare detaljer kring hur verksamheten skulle utformas och vara lokaliserad fick enligt regeringsbeslutet "lösas inom ramen för uppdragets genomförande" samtidigt som det skrevs att hänsyn borde tas till att verksamheterna får en lämplig spridning i landet. Det poängterades också att det var angeläget att var och en av de berörda myndigheterna upprätthöll sina roller och ansvarsområden och att: "I det ingår att identifiera eventuella rättsliga hinder, till exempel sekretess mellan myndigheter, som kan behöva uppmärksammas" (Ju2005/1181/KRIM).

Inspiration till försöksverksamheten med barnahus hämtades från det isländska Barnahúsid i Reykjavik som startades i november 1998, där barn som misstänks ha varit utsatta för sexuella övergrepp ges samordnad medicinsk, psykologisk och juridisk hjälp. Vidare hänvisas i regeringsbeslutet till redan existerande svenska exempel på utvecklad samverkan kring barn som misstänks ha varit utsatta för misshandel och sexuella övergrepp i Linköping och Malmö (Ju2005/1181/KRIM; Rikspolisstyrelsen, Rättsmedicinalverket, Socialstyrelsen & Åklagarmyndigheten, 2008). Det isländska barnhuset har i sin tur hämtat inspiration från USA där de första försöken med så kallade Children's Advocacy Centers (CAC) startade i mitten på 1980-talet och nu finns i samtliga stater (www.nationalchildrensalliance.org). Grundtanken med barnhuset på Island beskrivs i Ds 2004:56 vara att förhindra att barnen utsätts för ytterligare traumatisering genom att behöva slussas mellan olika myndigheter och personer. Samverkan i barnahus betraktas således som ett medel för att motverka vad som brukar kallas "den sekundära viktimiseringen". På Island består verksamheten av multidisciplinär samverkan och målet är att minska antalet barnintervjuer genom att genomföra dem på ett mer professionellt och barnanpassat sätt. Intervjuer och bevisupptagning genomförs på barnhuset i ett särskilt utrustat rum med hjälp av en särskild intervjuteknik, så kallad "forensic interviewing", som möjliggör för myndigheternas representanter att via en kamera se och lyssna till barnets berättelse samt kommunicera med förhørsledaren och därigenom ställa frågor till barnet. Intervjun videoinspelas och kan användas av myndigheterna i den fortsatta utredningen och i

en eventuell rättgång. Efter intervjun sker läkarundersökning och krisbehandling i barnhuset (Ds 2004:56; Åström & Rejmer, 2008).³

Även i det svenska regeringsbeslutet (Ju2005/1181/KRIM) beskrivs behovet och syftet med samverkan under gemensamt tak utifrån att det i samband med misstänkta brott mot barn oftast startas ett flertal parallella utredningar och undersökningar, vilket beskrivs medföra att barnen slussas runt i olika miljöer. Det övergripande målet med försöksverksamheten uppges vara att utredningar som görs i samband med misstankar om att barn har utsatts för brott ska vara anpassade till barnen. Barnen ska inte behöva ha kontakter med polis, rättsmedicin, socialtjänst och barnpsykiatri på olika platser, utan endast behöva komma till *ett* ställe som utgör en barnanpassad miljö. Barnen ska på så vis inte i onödan behöva utsättas för upprepade förhör och intervjuer av olika personer och för olika syften. Ett annat mål uppges vara metodutveckling och att därigenom höja kvaliteten i utredningarna, vilket förutsätts bli möjligt genom en nära samverkan som antas skapa förutsättningar för kontinuerligt utbyte av information och kunskap i varje enskilt ärende men också på en övergripande nivå. Ökat informationsutbyte och förhöjd kvalitet i utredningarna antas i sin tur skapa bättre underlag för rättsprocessen liksom för samhällets fortsatta insatser, vilket också förutsätts leda till en ökad lagföring. I regeringsbeslutet skrivs att förhör med barn som sker i samband med rättsliga, sociala och barnpsykologiska utredningar kan vara mycket påfrestande för barnet, och att utredningarna därav är svåra att genomföra. Detta uppges vara en anledning till att polisens utredningar alltför ofta inte leder till någon lagföring. Det framförs att: ”Om dessa utredningar i större utsträckning anpassas till barnens behov borde en del av dessa problem kunna undvikas” och att ett viktigt steg i detta är att myndigheterna finns samlade på ett ställe så att barnen slipper slussas runt. I regeringsbeslutet förutsätts att:

Med ett sådant samarbete kommer kvaliteten på utredningarna att öka. De rättsliga utredningarna kan renodlas och förbättras. Detta leder i förlängningen till att alltfler gärningsmän kan lagföras. Om kvaliteten på de sociala och barnpsykologiska utredningarna höjs kommer även stödet och hjälpen till barnen och deras familjer att kunna bli bättre (Ju2005/1181/KRIM).

Samverkan mellan myndigheterna under ett gemensamt tak förväntas härutöver minska risken för dubbelarbete, och på så vis bidra till att samhällets insatser används mer effektivt, samt bidra till att kunskapen om barn i utsatta situationer ökar (Ju2005/1181/KRIM).

3 För de amerikanska Children's Advocacy Centers (CAC) som fått godkännande av den nationella organisationen National Children's Alliance (NCA) krävs att följande tio kriterier uppfylls: "1. multidisciplinary team (MDT), 2. cultural competency and diversity, 3. forensic interview, 4. victim support and advocacy, 5. medical evaluation, 6. mental health, 7. case review, 8. case tracking, 9. organizational capacity, 10. child focused setting" (NCA Revised Standards for Accredited Members; www.nationalchildrensalliance.org). Det isländska barnhuset har inte varit föremål för någon systematisk utvärdering. I USA har det däremot genomförts en utvärdering av fyra utav vid utvärderingstiden ca 600 Children's Advocacy Centers med godkännande av NCA (Cross, Jones, Walsh, Simone & Kolko, 2007; Jones, Cross, Walsh & Simone, 2007; Faller & Palusci, 2007; et.al.).

Förväntningar finns således om att försöksverksamheterna ska leda till både bättre brottsutredningar och bättre omhändertagande av och stöd till barnen, samtidigt som det finns förväntningar om att samverkan i barnahus ska leda till bättre resursanvändning liksom kunskapsutveckling. Samverkan mellan myndigheterna är det medel som antas åstadkomma alla de förväntade målen.⁴

Mot bakgrund av regeringsbeslutet bildade Rikspolisstyrelsen, Rättsmedicinalverket, Socialstyrelsen och Åklagarmyndigheten 2005 en samverkansgrupp och hade kontakt med orter som var intresserade av att ingå i den svenska försöksverksamheten med så kallade barnahus. Samverkansgruppen fastställde ett antal kriterier som minimikrav för att få ingå i försöksverksamheten:

- Berörda myndigheter, polis, åklagare, rättsmedicin, socialtjänst, barnmedicin och barn- och ungdomspsykiatri ska vid behov finnas tillgängliga på en och samma plats under utredningsprocessen.
- Målgruppen ska vara barn under 18 år, som misstänks vara utsatta för ett allvarligt brott som är riktat mot den unges liv, hälsa, frihet eller frid, det vill säga 3, 4 och 6 kap. i brottsbalken (BrB).
- Verksamheten ska vara påbörjad senast den 1 januari 2006.

Sex barnahusorter kom att ingå i försöksverksamheten: Malmö, Linköping, Stockholm, Göteborg, Sundsvall och Umeå. Samverkansgruppen följde upp verksamheterna under försökstiden och gav Rättssociologiska enheten vid Lunds universitet i uppdrag att utvärdera försöksverksamheten. Utvärderingsarbetet startades den 1 december 2005 och pågick till och med den 31 januari 2008, det vill säga under lite drygt två års tid. Utöver de sex barnahusorterna ingick även tre jämförelseorter i utvärderingen: Norrköping, Timrå och Burlöv.⁵

Praktiken i barnahus

Utvärderingen av försöksverksamheten visade på centrala skillnader mellan barnahusen. Exempelvis skilde sig upptagningsområde, målgrupp, bemanning på barnahusen liksom utbud av stöd och behandling åt. De olika barnahusen visade sig ha haft olika förutsättningar bland annat ifråga om befolkningsunderlag, resurser, huvudmannaskap och finansiering. Barnahusen visade sig också ha etablerats på olika sätt på de olika orterna. Barnahusen klarade inte att fullt ut organisera verksamheten så att alla medverkande myndigheter kunde samverka under ett tak, även om utvärderingen visade att samverkan utvecklats. Det finns två övergripande mål som genomsyrar barnahusen – dels att effektivisera rättsprocessen och öka lagföringen,

⁴ Vilket man kan beskriva som en slags ”målträngsel” (Lindgren, 2006).

⁵ Se vidare om utvärderingens jämförande upplägg i kapitlet 5.

dels att förbättra skyddet och stödet till målgruppen. Utvärderingsresultaten visar att det råder en oklarhet kring huruvida stöd och behandling förbättrats genom försöksverksamheten. Insatser som gavs till barn och föräldrar under utredningstiden visade sig exempelvis variera i fråga om förekomst, omfattning och innehåll mellan orterna. Fler förundersökningar hade dock inletts och fler barn hade förhörts, tilldelats målsägandebiträde och särskild företrädare samt något oftare genomgått medicinska undersökningar på barnahusorter än jämförelseorter. Däremot visade utvärderingen att varken genomströmningstiderna kortats eller lagföringen ökat. De små förändringar avseende genomströmningstider som framkom, visade dessutom att olika barnahusorter utvecklats i olika riktningar, på så vis att några orter förkortat sina tider medan andra förlängt dem (Åström & Rejmer, 2008). Även den andra utvärderingen, genomförd av Juridiska institutionen vid Stockholms universitet och rapporterad i december 2010, visade på motsvarande resultat som den första utvärderingen avseende mätbara effekter (Diesen et. al., 2010).

Den första analysen av samverkansorganiseringen, som jag genomförde inom ramen för utvärderingen, visade att samverkan organiserats på olika sätt på olika barnahus. Regelverk och sekretessbestämmelser visade sig ha tolkats på olika sätt på olika orter, vilket fått konsekvenser för på vilket sätt, och i vilken utsträckning, de olika myndighetsaktörerna deltog och involverades i samverkan, samt vilka roller de intog i samverkansarbetet. Tolkningsvariationerna visade sig också få konsekvenser för det konkreta innehållet i samverkan, och hur samråd och medhörning organiserades. Analysen antydde också att en rad spänningsförhållanden och dilemman uppstod i samverkan, bland annat mellan straff och behandling samt mellan barnskydd och familjestöd, mot bakgrund av de dubbla målen med barnahuset. Dessa spänningsförhållanden och dilemman såg ut att påverka hur samverkansprocesserna tog form (Johansson, 2008).

Utifrån dessa resultat har jag varit intresserad av att nå en djupare och teoretiskt förankrad förståelse för variationer i samverkansorganisering mellan barnahuset, och för hur spänningsförhållanden, dilemman och tolkningsprocesser påverkar samverkansprocesserna. Jag har också varit intresserad av att nå en djupare och teoretiskt förankrad förståelse för hur myndighetsaktörerna påverkar, och påverkas av, varandra i samverkan, samt vilka konsekvenser påverkan får för innehållet i samverkan liksom myndigheternas respektive roller och arbetssätt. Avhandlingens re-analys är således inte inriktad mot att ”mäta” effekter av samverkan i förhållande till målen med barnahuset, utan mot att kritiskt och fördjupat studera samverkansprocesser och institutionella förändringar till följd av samverkan.

Avhandlingens syften

Avhandlingens övergripande syfte är att kritiskt och problematiserande studera interorganisatoriska samverkansprocesser och sammanhängande konsekvenser därav, med ett särskilt fokus på rättens och maktens betydelse härför. Det övergripande syftet är i sin tur uppdelat i två delsyften:

- Ett teoretiskt och metodologiskt syfte att utveckla en teoretiskt förankrad analysmodell som kan användas för att kritiskt analysera samverkansprocesser och därmed sammanhängande institutionella förändringar.
- Ett kontextuellt analytiskt syfte att med hjälp av den utvecklade modellen analysera de(n) empiriska kontext(er) som studeras i avhandlingen, nämligen samverkan i barnahus.

Dessa två delsyften behandlas i tur och ordning i avhandlingens andra respektive tredje del.

Avhandlingens disposition

Avhandlingen är indelad i fyra delar. Innehållet i delar och delkapitel är disponerat på följande vis:

Del I – Studieobjekt och bakgrund

Första kapitlet presenterar avhandlingens studieobjekt genom en beskrivning av samverkan i barnahus som idé och som praktik, för att ge en inledande förförståelse för den problematik och kontext av samverkan som fortsatt ska analyseras i avhandlingen. Därefter preciseras avhandlingens syften samt disposition.

I avhandlingens andra kapitel redogör jag för avhandlingens kunskapsintresse, mina vetenskapsteoretiska utgångspunkter och perspektiv på rätten, som bildat grunden för studiens upplägg och inriktning, för val av metodologisk ansats samt teoretiska perspektiv och begrepp.

Kapitel 3 består av en rättssociologisk genomgång av de rättsligt institutionella ramar och bestämmelser som hänför sig till den kontext av samverkan som studeras i avhandlingen. Kapitlet summeras med att ange de rättsligt institutionella spänningsförhållanden som präglar samverkanskontexten.

Fjärde kapitlet presenterar en kunskapsbakgrund som sätter in studieobjektet i ett bredare institutionellt sammanhang genom att redogöra för tre framväxande

perspektiv: brottsofferperspektivet, barnperspektivet samt brukarperspektivet. Det sistnämnda inkluderas i ett mer utförligt avsnitt om tidigare samverkansforskning, där jag avslutningsvis argumenterar för att samverkan behöver studeras kritiskt med hjälp av andra perspektiv och begrepp än vad som generellt sett har präglat tidigare forskning på området.

I kapitel 5 presenteras avhandlingens metodologiska ansats, empiriska material och insamlingsmetoder. Jag beskriver hur analysen av det empiriska materialet har skett i två övergripande steg: en första empirinära analys och en andra teoriförankrad re-analys. Däremellan har en analysmodell konstruerats (avhandlingens första delsyfte) mot bakgrund av resultaten från det första analyssteget. Denna analysmodell har i sin tur möjliggjort det andra analyssteget (avhandlingens andra delsyfte). I kapitlet diskuteras även studiens etiska överväganden samt möjligheter till generaliseringar utifrån studien med avseende på ”empirinära” resultat å ena sidan och ”teorinära” resultat å andra sidan.

Del II – Utvecklandet av en analysmodell

Avhandlingens andra del svarar mot det första teoretiskt metodologiska delsyftet att utveckla en teoretiskt förankrad analysmodell som kan användas för att kritiskt analysera interorganisatoriska samverkansprocesser och därmed sammanhängande institutionella förändringar.

Kapitel 6, 7, 8 och 9 redogör för innehållet i den analysmodell som har utvecklats i avhandlingen. Kapitel 6 behandlar institutionella organisationsteoretiska perspektiv på samverkan, kapitel 7 rättssociologiska perspektiv på samverkan och kapitel 8 maktteoretiska perspektiv på samverkan. I kapitel 9 presenteras den integrerande teoretiska analysmodell som har vidareutvecklats genom en kombination av dessa perspektiv och begrepp, samt hur analysmodellen ska tillämpas som teoretisk tolkningsram för avhandlingens andra delsyfte.

Del III – Re-analys av samverkan i barnahus

Avhandlingens tredje del svarar mot det andra kontextuellt analytiska delsyftet att med hjälp av den utvecklade modellen analysera de(n) empiriska kontext(er) som studeras, nämligen samverkan i barnahus.

Analysen av den empiriska kontexten och de empiriska materialen är indelad i flera delkapitel som behandlar olika teman. Kapitel 10 behandlar ”Från idé till praktik i barnahussamverkan”, kapitel 11 ”Problemdefinitioner av målgrupp och barns rättigheter”, kapitel 12 ”Samverkansorganisering och samverkanspraktiker” samt kapitel 13 ”Institutionella förändringar till följd av samverkan”.

Del IV – Integrerad analys, slutsatser och reflektioner

Avhandlingens fjärde del utgörs av en integrerad analys mot bakgrund av de sammantagna resultaten från studien, som avser att knyta samman avhandlingens olika delar, samt slutsatser som hänför sig till avhandlingens övergripande syfte samt båda delsyften. Reflektioner förs vidare kring resultat som är kontextuellt och empiriskt knutna å ena sidan och resultat som är av mer generell och teoretisk karaktär å andra sidan.

Avhandlingen avslutas med en sammanfattning på engelska, som tar upp huvuddragen i respektive delar.

Utgångspunkter för avhandlingen

Ett konstruktivistiskt konfliktperspektiv

I min studie av samverkan utgår jag från ett *konstruktivistiskt vetenskapsperspektiv*. Czarniawska (2005) skriver att konstruktivismen är intressant som ett ”epistemologiskt program”, som ett sätt att utforska organisering på. Verkligheten betraktas då vara under ständig ombyggnad, vilket medför att det inte lönar sig att leta efter dess essens. Organiseringen förstås och studeras då som något som är under ständig förhandling och förändring. Konstruktionen, eller organiseringen, pågår som en social process och innefattar både *processen att konstruera något* och *dess processers resultat*. Organisationer existerar inte oberoende av aktörerna utan aktörerna konstruerar organisationen genom tolkningar och genom sitt agerande (Czarniawska, 2005, s.9-16).

Detta synsätt möjliggör för mig att studera organiseringsprocesser i samverkan, vilka samtidigt innebär institutionaliseringsprocesser. Det finns många varianter av konstruktivism där skillnader dem emellan bland annat gäller ontologin, det vill säga antagandet om vad som existerar, exempelvis mellan realister och idealister. Jag utgår från ett realistiskt konstruktivistiskt synsätt vilket medför att jag antar att den mänskliga kunskapen och verkligheten inte är samma sak, eller annorlunda uttryckt att idé och objekt/realitet inte är samma sak även om de interagerar med varandra (Hacking, 2004). Detta utgör också bakgrunden till mitt intresse för skillnaderna mellan idéerna om samverkan och samverkanspraktikerna. Det konstruktivistiska perspektivet ligger som grund för mitt kritiska perspektiv på organisering, och mina val av mer specifika teorier.

Med tanke på att övervägande del av tidigare samverkansforskning utgått från ett funktionellt, i betydelsen ”normativt funktionellt”, snarare än ett kritiskt undersökande perspektiv, som jag återkommer till i diskussionen av tidigare samverkansforskning (kapitel 4), har jag letat just perspektiv som möjliggör en mer kritisk analys av de samverkanskontexter jag studerar. I likhet härmed menar Hardy & Phillips (1998) att: ”we need to cast a more critical eye over collaboration, especially in the event of conflicting goals and unequal power” (Hardy & Phillips, 1998, s.218). Vid utvecklandet av analysmodellen använder jag mot denna bakgrund tre spår: ett *institutionellt inriktat organisationsteoretiskt spår*, ett *rättssociologiskt teoretiskt inriktat spår* och ett *maktteoretiskt spår* – det första i syfte att precisera mitt problemområde och kunna sätta in studieobjektet i ett vidare sammanhang – samverkan tolkat i en teoretisk kontext – och de andra i syfte att djupare analysera de processer, och maktspel, som sker inom ramen för de(n) kontext(er) jag studerar.⁶

De teoretiska spåren beskrivs i kapitlen 6-8 först var för sig, innefattande diskussioner av centrala begrepp inom respektive perspektiv.⁷ Därefter försöker jag kombinera de teoretiska spåren i den integrerade analysmodellen genom att visa hur jag använder dem för att analysera skilda nivåer och olika aspekter, samt på vilka sätt de kompletterar varandra och således tillsammans svarar mot mitt övergripande syfte. Jag har valt de olika teoretiska spåren för att kunna analysera *förändringsprocesser*, då det är mötet mellan olika institutionella mönster – och de spänningsförhållanden, konflikter och förändringar dessa ger upphov till – som jag främst är intresserad av. Jag anser också att makt- och institutionaliseringsprocesser i samverkan är av stor relevans utifrån ett rättssociologiskt kunskapsintresse.

Vad som vidare utgör en vetenskapsteoretisk utgångspunkt i avhandlingen är det *konfliktperspektiv* som har lett till ett intresse för spänningsförhållanden i samverkan. Jag utgår nämligen snarare från ett konfliktperspektiv än ett konsensusperspektiv, då jag ser samhället som bestående av en mängd institutionella ordningar vilka delvis står i motsättning till varandra. Konfliktperspektivet medför att jag har ett intresse för att studera spänningsförhållanden och konflikter mellan olika institutionella ordningar, samt de förändringar som dessa spänningar och konflikter ger upphov till. Konfliktperspektivet motsätter inte att det vid en given tidpunkt, i ett visst sammanhang, kan råda konsensus, till exempel genom att en viss ”praxis” har utvecklats, men det medför däremot att konsensusförhållandet inte är något givet eller statiskt, utan snarare något som kommer att förändras, förskjutas och transformeras mot bakgrund av att skilda institutionella ordningar åter aktualiseras och hamnar i konflikt. Dessa spänningsförhållanden och konflikter medför i sin tur skilda paradoxer och dilemman för de samverkanspraktiker som studeras.

6 På så sätt försöker jag undvika vad som kan kallas ett över- respektive underkontextualiserat perspektiv på mellanorganisatoriska fenomen (Johansson, 1997).

7 I likhet med Sutton (1996) menar jag att analytiska begrepp ska peka i två riktningar – i ena riktningen mot empiriska indikatorer och i andra mot abstrakt teori. De begrepp jag valt inom respektive perspektiv har gjorts i detta syfte, i förhållande till förståelsen av den empiriska kontext av interorganisatorisk samverkan som jag studerar.

Giddens struktureringsteori som meta-teoretisk ram

Jag använder Anthony Giddens (1984; 1993) struktureringsteori (*structuration; the duality of structure*) som en slags meta-teoretisk ram i avhandlingen för att beskriva hur institutionaliseringsprocesser i interorganisatorisk samverkan går till. Struktureringen belyser samspelet och det ömsesidiga beroendet mellan institutioner och handlingar (Barley & Tolbert, 1997). Barley & Tolbert (1997) uppmärksammar likheterna mellan institutionell teori och struktureringsteorin, och beskriver ett synsätt på institutionalisering som strukturering (*institutionalization as structuration*). Jag använder på motsvarande sätt struktureringsteorin som en grund för att förklara både hur etablerade institutionella mönster påverkar den interorganisatoriska samverkan och hur interorganisatorisk samverkan mellan aktörerna påverkar reproduceringen av redan etablerade institutionella mönster och/eller produktionen eller utvecklingen av nya institutionella mönster i samverkan.⁸ Giddens struktureringsteori möjliggör på så vis teoretisering och analys av källor både till social ordning och social förändring samtidigt, trots att institutionsbegreppet traditionellt sett är förknippat med social ordning och stabilitet. Struktureringsteorin utgör således grunden för att studera institutionell förändring.

Struktureringsteorin inbegriper både aktör och struktur i växelverkan, närmare bestämt "the connecting of the theory of action to the analysis of the properties of institutional structures" (Giddens, 1993, s.164), för att förklara hur reproduktion såväl som transformering och produktion av strukturer sker. Giddens skriver att: "the idea of the duality of structure is a central one here, since structure appears as both condition and consequence of the production of interaction" (Giddens, 1993, s.165). Giddens förklarar vidare om strukturer:

8 *Institutionaliseringsprocesser* kan också jämföras med begreppet *normbildningsprocess* som i viss utsträckning har använts inom tidigare rättssociologisk forskning (Åström, 1988; Wickenberg, 1999; Friberg, 2006; Bergman, 2009, et. al.), där jag menar att begreppet/termen *normbildningsprocess* är något begränsande i förhållande till den kontext jag studerar, då processer i samverkanskontexten inte enbart handlar om *bildandet* av normer, utan lika gärna, eller också, om transformering/ombildning, utveckling, förstärkning, nedbrytning, förskjutning och så vidare. Jepperson (1991) talar till exempel om fyra typer av institutionell förändring: institutionell formering (*institutional formation*), institutionell utveckling (*institutional development*), avinstitutionalisering (*deinstitutionalization*) samt återinstitutionalisering (*reinstitutionalization*). Tolbert & Zucker har vidare visat hur en struktur gradvis kan bli alltmer institutionaliserad genom att urskilja tre faser/steg i en institutionaliseringsprocess: det *för-institutionaliserade*, det *semi-institutionaliserade* respektive *helt institutionaliserade* stadiet, där de tre stadierna motsvaras av tre processer: "habitualisering", "objektivering" samt "sedimentering". Institutionaliseringsprocessen består i detta perspektiv av tre delprocesser, där det individuella handlingsutrymmet anses vara störst i det tidigaste skedet, vid skapandet av nya institutionella mönster. Jag är snarare av uppfattningen att ett flertal institutionaliseringsprocesser är igång samtidigt och/eller avlöser varandra, åtminstone då det handlar om en så pass komplex samverkanskontext som jag studerar, där ett flertal institutionella ordningar möts, vilket medför att det inte är fruktbart att tala om institutionalisering som en linjär, ensidig utvecklingsprocess. Institutionalisering som strukturering utgör enligt min mening ett bättre lämpat synsätt för att förklara dessa komplexa institutionaliseringsprocesser.

Structure must not be conceptualized as simply placing constraints upon human agency, but as enabling. This is what I call the duality of structure. Structure can always in principle be examined in terms of its structuration. To enquire into the structuration of social practices is to seek to explain how it comes about that structure is constituted through action, and reciprocally how action is constituted structurally. Processes of structuration involve an interplay of meanings, norms and power. These three concepts are analytically equivalent as the 'primitive' terms of social science, and are logically implicated in both the notion of intentional action and that of structure: every cognitive and moral order is at the same time a system of power, involving a 'horizon of legitimacy' (Giddens, 1993, s.169).

Utifrån Giddens inbegriper struktureringsprocesserna ett samspel mellan innebörder/meningar, normer och makt (Giddens, 1993, s.169). Makt är således centralt hos Giddens, även om hans maktbegrepp är ganska abstrakt, bland annat för att han inlemmar makten i den generella strukturerings teorin. Mot bakgrund av att Giddens strukturerings teori utgör min grundförståelse för hur institutionaliseringsprocesserna i samverkan går till, blir även hans maktsyn en central utgångspunkt för mig. På så sätt knyter Giddens samman den institutionella organisationsteorin och maktteorin som används i avhandlingen på en meta-teoretisk nivå. I syfte att göra Giddens teori mer konkret knyter jag andra institutionella, rättssociologiska och maktteoretiska begrepp till hans grundperspektiv, vilka översiktligt kommer att nämnas nedan, men presenteras mer ingående i kapitel 6-9.

En interorganisatorisk analysnivå

Mot bakgrund av att jag studerar samverkan mellan ett flertal organisationer och aktörer inom ramen för specifika interorganisatoriska kontexter, nämligen de så kallade barnhusen, har jag letat perspektiv inom organisationsteorin som inte har den enskilda organisationen som utgångspunkt eller huvudfokus för analysen, utan snarare de processer som sker *mellan* organisationer.

Lawrence, Hardy & Phillips (2002) poängterar på motsvarande sätt att samverkan sker mellan organisationer, vilket kräver en teoretisk och metodologisk utgångspunkt som är inriktad på *den interorganisatoriska analysnivån* (Lawrence, Hardy & Phillips, 2002). Kännetecknande för så kallad nyinstitutionell teori är bland annat idén att organisationer inte ses som slutna system utan som påverkade och genomsyrade av olika institutionella omgivningar. Omgivningarna begränsar den enskilda organisationens handlingsutrymme, och autonomi, och skapar beroenden mellan organisationer.

Grape, Blom & Johansson (2006) skriver att nyinstitutionell teori ändrar fokus från struktur till *process* och att betoningen ligger på *organisering* och inte på organisation. Den institutionella skolbildningen har under 1980-talet också ändrat analysnivå från enskilda organisationer till så kallade *organisatoriska fält* (Grape, Blom

& Johansson, 2006).⁹ Mot denna bakgrund anser jag att perspektivet är fruktbart då man studerar flera kontexter av samverkan mellan olika organisationer som till exempel inom ramen för så kallade barnahus, och för att studera institutionell förändring. I slutet av 1980-talet utvecklades också den nyinstitutionella skolan mot en strävan att förena kunskaperna om omgivningars inverkan på organisatoriska fält (framför allt likformningstendenser) med en större uppmärksamhet mot de enskilda organisationerna som *aktörer*. Man började på så sätt uppmärksamma aktörer, maktförhållanden och strategiskt handlande samtidigt som de institutionella omgivningarna inte betraktades som fullt så enhetliga, vilket medförde att organisationerna inte längre sågs som enbart passiva avspeglingar av omgivningen (Grape, Blom & Johansson, 2006).¹⁰

Scott (2008a) beskriver härutöver en historisk utveckling av den sociologiska professionsteorin och en nutida framväxt av en institutionell förståelse av professioner, "an institutional conception of professions" eller "an institutional approach to professional work" (Scott, 2008a, s.221). Denna institutionella förståelse av professioner är intressant för min analys eftersom jag studerar den institutionella omgivningens betydelse för samverkan mellan ett flertal organisationsaktörer tillhörande just skilda professioner. Med Scotts terminologi kan jag betrakta och studera dessa professionsaktörer som *institutionella agenter*. Professioner som institutionella agenter definierar, tolkar och tillämpar institutionella element. Sammantaget medför detta att jag utgår från ett institutionellt perspektiv som också uppmärksammar aktörskapet, dels det aktörskap som utövas av de organisationer som ingår i samverkan, dels det aktörskap som utövas av enskilda professionella aktörer, knutna till respektive organisationer, i form av institutionella agenter.

Jag menar vidare att maktperspektiven, i kombination med de institutionella perspektiven, som används i avhandlingen är till hjälp för att belysa aktörskapet som en växelverkan mellan aktör och struktur. Clegg, Courpasson & Phillips (2006) menar att *makt* är (eller bör vara) det mest centrala begreppet i analyser av organisation(er)

9 Selznick (1948) och Powell & DiMaggio (1983) brukar betraktas som representanter för den gamla respektive nya institutionella skolan. Se härom Powell & DiMaggio (1991) men även Selznicks (1996) artikel *Institutionalism "Old" and "New"*. Czarniawska (2005) menar att skillnaderna mellan Selznicks och Powell & DiMaggios innebörder i interorganisatoriska relationer utgörs av att Selznick beskrev faktiska förbindelser mellan organisationer, medan Powell & DiMaggios begrepp organisatoriskt fält är mer symboliskt. De talar inte om att organisationer har förbindelser med andra, utan att de ingår i en slags referensram med organisationer som sysslar direkt eller indirekt med samma typ av verksamhet. Czarniawska menar att DiMaggio & Powells definition är lovvärd då den bidrar till förståelsen av att organiserandet pågår med hjälp av ideala, imaginära bilder, samtidigt som DiMaggio & Powell förlorar aspekter som Selznick fångade, nämligen faktiska förbindelser som tar plats i tid och rum (Czarniawska, 2005, s.30). I min studie kommer jag att uppmärksamma både de faktiska förbindelserna och den imaginära organiseringen, då jag menar att båda aspekter är av vikt för institutionaliseringen i förhållande till den kontext av samverkan som studeras i avhandlingen. Hardy, Phillips & Lawrence (2003) betonar till exempel också vikten av graderna av vad de kallar för "involvement" och "embeddedness" för processer och effekter av samverkan, vilket är intressant då idén om samverkan i barnahus präglas starkt av tanken om "nära samverkan under ett gemensamt tak".

10 Campbell (2004) menar också att ".../the trick is to devise theories that can account for both change and stability in a given case over time or among different cases" (Campbell, 2004, s.122).

och organisering. Samtidigt menar de att makt ofta har förbisetts inom organisationsstudier, liksom att de studier som uttryckligen fokuserat makt ofta har använt förenklade och underteoretiserade ramverk eller perspektiv (Clegg, Courpasson & Phillips, 2006).

Lawrence, Hardy & Phillips (2002) menar vidare att: "The theoretical development of institutional theory has largely ignored *the role of collaboration* in the production and structuring of institutional fields." (Lawrence, Hardy & Phillips, 2002, s.34, min kursivering). De ser på så sätt samverkan/kollaboration som en potentiellt viktig källa till förändring, och en potentiell arena för institutionalisering. I en artikel från 2000 utvecklar de också ett perspektiv som belyser det sätt varpå makt kopplar samman samverkan och institutionella fält (Phillips, Lawrence & Hardy, 2000).

Dessa teoretiska utgångspunkter och inspirationskällor möjliggör för mig att vidareutveckla en teoretisk förståelse av samverkans- och institutionaliseringsprocesser som uppmärksammar institutionellt knuten makt, samt att kombinera dessa i utvecklandet av en integrerande analysmodell.

Perspektiv på rätten

Min avsikt är vidare att knyta samman den institutionella teorin med rättssociologisk och rättsvetenskaplig teori om rättsliga besluts- och argumentationsmodeller utefter normrationella-, målrationella- respektive intresseavvägningsmodeller (Hydén, 1984; 2001; Dahlberg-Larsen, 1994; Åström, 1988; 2000; Peczenik, 1995; Westerhäll, 2002 et. al.) vilket möjliggör en teoretisk analys som fördjupat belyser rättens betydelse(r) i samverkans- och institutionaliseringsprocesser.

Rättssociologerna Edelman & Suchman (1997) uppmärksammar att klassiska samhällsteoretiker som Marx, Durkheim och Weber, betraktade rättssociologi och organisationssociologi som intimt sammanflätade.¹¹ Edelman & Suchman menar att efterföljande forskning inom organisationssociologin respektive rättssociologin, trots dessa tidiga kopplingar, till största delen har utvecklats oberoende av varandra. Några få nyckelteoretiker, framför allt Selznick, avsåg att överbrygga gapet mellan dessa subdiscipliner, medan de allra flesta teoretiker inom respektive traditioner förblev ganska omedvetna om varandra. Enligt författarna håller detta dock på att ändras då de ser en påbörjad tendens till en integrering av rättssociologi och organisationssociologi: "the conceptual separation between organizational and legal sociology has become increasingly difficult to maintain. Modern organizations are immersed in a sea of law" (Edelman & Suchman, 1997, s.480). Ett rättssociologiskt institutionellt

11 För Marx genererade varje historisk epok karaktäristiska rättsliga former som samtidigt speglade och reproducerade den epokens organisering av produktionen. För Durkheim etablerade arbetsdelningen i samhället de funktionella imperativ som låg bakom rådande rättsliga institutioner. Och för Weber innehöll rättsligt rationella (legal-rational) organisationsstrukturer och rationellt organiserade rättsstrukturer likartade spänningar mellan effektivitet, förutsebarhet och dominans.

perspektiv på organisering medför uttryckt i Powells (1996) termer ”a ‘law as process’ view for institutional analysis” (Powell, 1996, s.961). Powell menar att särskilt tre omständigheter medför att en integrering av rättssociologisk teori och organisationsteori är fruktbar:

- (1) Law is practiced in an organizational setting that shapes its conduct. (2) The law is carried out in an arena that is populated by multiple organizational jurisdictions, with competing claims of professional expertise. (3) The law serves as both a normative and a regulatory environment in which organizations operate (Powell, 1996, s.961).

Förutsättningarna som beskrivs i citatet ovan är särskilt närvarande i interorganisatoriska samverkanssammanhang. Suchman & Edelman (1996) argumenterar dessutom för att ”the law and society tradition” i sig självt utgör ett institutionellt perspektiv genom att betrakta *rätten som en kulturellt och socialt inbäddad institution*.¹² Exempelvis ger detta sig uttryck genom att rättssociologisk forskning ofta fokuserar på ”law in action” snarare än ”law in books”.¹³ Suchman & Edelman uttrycker rättssociologins förhållande till institutionell teori på följande vis:

In short, law is much like other elements of organizations’ institutional environments: not an explicit, authoritative and coercive system of material constraints, but an ambiguous, contested, and constitutive system of cultural understandings. The New Institutionalism has taken great strides in bringing law into the organizational picture, but the lessons of sociolegal scholarship call for more careful attention to the law’s pervasive informalism and malleability (Suchman & Edelman, 1996, s.938).

Suchman & Edelman framför således kritik genom att visa på hur institutionell teori generellt sett har ett förenklat synsätt på rätten, ett ”rättsformalistiskt” synsätt som framhåller rättens natur som extern, objektiv och rationell. De framhåller istället *rättens tolkningskaraktär* vilken får sin innebörd i social interaktion, och poängterar att all lagstiftning är utsatt för varierande tolkningar: ”The informalism of law, together with the cultural character of organizations, creates room for a dynamic

12 Edelman & Suchman har i två omfattande artiklar diskuterat rättssociologi i relation till institutionell organisationsteori, dels i Suchman & Edelman (1996) ”Legal Rational Myths: The New Institutionalism and the Law and Society Tradition” i *Law & Social Inquiry* och dels i Edelman & Suchman (1997) ”The Legal Environments of Organizations” i *Annual Review of Sociology*. Se även artiklarna av Powell (1996) ”Fields of Practice: Connections between Law and Organizations” och Sutton (1996) ”Rethinking Social Control”, båda i *Law & Social Inquiry*, för intressanta rättssociologiska diskussioner i relation till institutionell organisationsteori. Även Scott (2008) för diskussioner om rättens betydelse för institutioner och institutionaliseringsprocesser.

13 Dessa begrepp myntades av Pound (1910). Se i detta sammanhang också Ehrlichs (2002) begrepp ”living law” och ”written law” samt Nelkens (2006) diskussion om likheter och skillnader mellan Pounds och Ehrlichs begrepp. Se även andra begreppspår vilka beskriver liknande distinktioner, till exempel Ostroms (2007) ”rules-in use” och ”rules-in-form”. Inom rättssociologin utgör huvudintresset ofta de förstnämnda i dessa begreppspår – även om det kan vara av intresse att jämföra överrensstämmelse och diskrepans, eller annorlunda uttryckt samspelet mellan begreppspåren, i en viss kontext som studeras. Även denna avhandling jämför i viss utsträckning samspelet mellan dessa dimensioner, men med ett tydligt empiriskt och tolkande fokus på förstnämnda dimensioner.

interplay between the two arenas. Each helps to constitute the other” (Suchman & Edelman, 1996, s.938).

Scott (2008) skriver i likhet härmed att rättssociologer har riktat uppmärksamhet mot att många lagar är kontroversiella eller oprecisa, vilket medför att de inte tillhandahåller tydliga tolknings- och handlingsanvisningar. I sådana fall förstås rätten bättre i termer av meningsskapande och kollektiva tolkningsprocesser, stöttade av kognitiva och normativa institutionella element i högre utsträckning än tvingande (Scott, 2008, s.54).¹⁴ Jag menar mot denna bakgrund att de skilda argumentations- och beslutsfattningsmodellerna – målrationell modell, normrationell modell respektive intresseavvägningsmodell – i detta sammanhang är användbara för att på ett mer nyanserat sätt analysera rättens betydelse(r) i de samverkans- och institutionaliseringsprocesser som studeras i avhandlingen, och mer precist hur rätten tolkas och förhandlas kring utefter dessa skilda logiker, liksom hur dessa skilda logiker möts, skapar spänningsförhållanden, och påverkar varandra i samverkan.

Sammantaget medför ett rättssociologiskt fokuserat, institutionellt organisations-teoretiskt perspektiv ett synsätt på rätten som betonar rättens tolkningskaraktär och att rätten får sin innebörd i sociala processer. Rätten är på så vis institutionellt kontextuellt knuten. En rättssociologisk utveckling och nyansering av den institutionella teorin avseende rättens betydelse(r) i institutionella ordningar och institutionaliserings- och samverkansprocesser, får som konsekvens att rätten ”avformaliseras” i högre utsträckning, och därmed att skillnader mellan rättsregler och andra normer inte betonas i lika hög utsträckning.

Perspektivet går enligt min uppfattning väl ihop med Hydéns (2002) synsätt på normer som ett slags samlingsbegrepp vilket inrymmer både rättsregler och andra normer. Hydén menar i princip att det inte finns några skillnader mellan normer och rättsregler mer än att de senare har upphöjts statusmässigt (till just rättsregler) och att de (i det avseendet) har förstärkts som normer och fått ett starkare sanktions-system kopplat till sig. Rättsregler utgör på så vis en speciell kategori av normer. Jag vill dock poängtera att olika normers styrka utgör empiriska frågor, och att det därav kan variera mellan olika kontexter vilka typer av normer – rättsregler eller andra normer – som är starkast och som har starkast sanktionssystem kopplade till sig. Hydén menar vidare att normen blir mindre flexibel då den antar rättsregelns form och att en konsekvens därav kan bli att normen och rättsregeln glider ifrån varandra, att en diskrepans uppstår mellan dem. Vidare menar Hydén att rättsregler är lättare att finna eftersom de finns nedtecknade och artikulerade, i till exempel lagar, till skillnad

¹⁴ Scott ger också ett exempel på detta i förhållande till implementeringen av en ny lag: ”The passage of the legislation set in motion an elaborate sense-making process /.../. /.../ organizational actors attempt to reframe environmental demands in terms that make sense from their specialized perspective /.../. /.../ legal changes could best be understood as an endogenous process engaging various actors and working through sense-making and problem-solving activities within the organizational field. This process was guided more by normative constructions among professional actors than by coercive mechanisms emanating from the state, and it was better understood as a structuration process changing rules and behaviours across the entire field, rather than as a simple process by which individual organizations were confronted by and conformed to centralized directives” (Scott, 2008, s.167-169).

från sociala normer vilka snarare tas för givna (Hydén, 2002).¹⁵ Jag vill även tillägga att rättsreglers synlighet varierar beroende på om man avser börat- eller varat-sidan. Börat-sidan av en rättsregel finns nedtecknad och artikulerad, dock med olika tydlighet beroende på lagstiftningstyp, medan varat-sidan kan vara precis lika svår att finna som andra normer. Rättsregler är dessutom svåra att skilja från andra normer då de sammanblandas inom ramen för olika institutionella ordningar. Utifrån ett rättssociologiskt perspektiv blir det mot denna bakgrund intressant att, utöver relationen mellan börat- och varat- dimensionerna och mellan idéer och praktiker, även analysera relationen mellan rättsregler och (andra) normer i de skilda institutionella ordningar som möts i samverkan, i förhållande till den kontext som undersöks.

Utifrån detta perspektiv och synsätt utgör således rätten en del av den institutionella omgivning som organisationer och aktörer har att förhålla sig till, och som de samverkar och förhandlar utifrån och kring. Med hjälp av de maktteoretiska perspektiven som används i avhandlingen skapas vidare en förståelse för hur olika maktformer påverkar hur rätten tolkas och används i förhållande till de skilda besluts- och argumentationsmodeller som aktualiseras i förhandlingar i samverkan.

Jag kommer, som nämnts, återkomma till dessa institutionella, rättssociologiska samt maktteoretiska perspektiv och mer precisa begrepp i avhandlingens efterföljande delar – i syfte att *i ett första skede* på ett resonerande vis beskriva hur jag kombinerar dem i utvecklandet av analysmodellen, samt *i ett andra skede* använder dem för att analysera den empiriska kontext som studeras, nämligen samverkan i barnahus.

15 Detta resonemang påminner för övrigt om den uppdelning som gjorts mellan olika former av makt i synlig/tydlig och osynlig/diffus makt (se vidare kapitel 8).

Den rättsligt institutionella ramen

Interorganisatorisk samverkan mellan ett flertal myndigheter medför samtidigt att ett flertal rättsliga bestämmelser möts. Rätten utgör utifrån mitt rättssociologiskt institutionella perspektiv en del av samverkanskontextens institutionella omgivning. Syftet med avhandlingen är delvis att belysa *rättens betydelse* för hur samverkansprocesserna tar form i praktiken, och vilka institutionella förändringar samverkan leder till. För detta syfte krävs en bakgrundsförståelse för de formella institutionella ramarna som samverkansaktörerna agerar utifrån och i relation till. I detta kapitel kommer jag därför att redogöra för de mest centrala rättsliga bestämmelserna avseende aktörernas arbete och samverkan inom ramen för barnahusens verksamhetsområde.¹⁶

Kapitlet utgör mot denna bakgrund inte en traditionell rättsdogmatiskt juridisk analys, utan en rättsociologisk. Syftet med kapitlet är att påvisa vilka spänningsförhållanden, konflikter och dilemman som den rättsligt institutionella ramen medför för förutsättningarna att samverka, och som därigenom påverkar samverkan i praktiken – inte att analysera vad som utgör ”gällande rätt” eller att själv ta ställning för olika tolkningsproblem.¹⁷ Kapitlet avslutas med en kortare sammanfattning av de centrala spänningsförhållanden och konflikter mellan lagstiftningar och rättsregler som har sin grund i den rättsligt institutionella ram som omgärdar samverkanskontexten.

Försöksverksamheten med barnahus kan beskrivas som en *interorganisatorisk förändring* som syftade till att underlätta och utveckla samverkan mellan myndigheterna genom att insatser samordnas i en gemensam lokal. Det finns däremot ingen särskild

16 Jag gör med andra ord inte anspråk på att här ge en fullt uttömmande eller fullständig genomgång av samtliga rättsliga bestämmelser som hänför sig till den samverkanskontext som studeras, men däremot de mest centrala i förhållande till mitt syfte. Det medför vidare att jag avgränsar genomgången till att beröra nationell rätt.

17 Det medför i sin tur att även andra källor, som exempelvis centrala myndigheters handböcker, är av relevans utöver de som traditionellt sett, enligt rättskällevärdet, betraktas som relevanta rättskällor. Även om exempelvis handböcker inte utgör en relevant källa för att utreda gällande rätt i en ideal rättsdogmatisk mening, så kan de mycket väl vara en relevant källa för att förstå ”gällande rätt” i en rättsociologisk mening som handlar om att förstå rätten i praktiken.

reglering för samverkan i just barnahus, utan den rättsliga ramen för samverkansaktörerna gäller generellt, oavsett om dessa samverkar i ett barnahus eller inte.¹⁸

Då en anmälan om misstänkt brott mot barn inkommer till socialtjänsten och/eller polis och åklagare startar ofta parallella utredningar – dels en *utredning om barnets behov av skydd och stöd* som leds och utförs av socialtjänsten, dels en *förundersökning av brottsmisstanken* som leds av åklagare och utförs av polis.¹⁹

Socialtjänstens ansvar för barn och unga regleras i socialtjänstlagen (SoL 2001:453). I SoL stadgas att socialtjänsten ska verka för att barn och unga växer upp under goda och trygga förhållanden och i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd de behöver samt, om hänsynen till barnets eller den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet (5 kap. 1 § SoL). SoL bygger på respekt för den enskildes självbestämmande och integritet, vilket medför att socialtjänsten i första hand ska sträva efter att lösa den enskildes problem på frivillig väg. Socialtjänstens insatser ska utformas och genomföras i samarbete med den enskilde, och när en åtgärd rör ett barn ska barnets inställning så långt det är möjligt klarläggas och hänsyn tas till barnets vilja med beaktande av dess ålder och mognad (1 kap. 1 § SoL, 3 kap. 5 § SoL). SoL har kompletterats med lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) som i vissa situationer möjliggör tvångsomhändertaganden av barn för vård. Förutsättningarna för vård enligt LVU är att barnets behov av vård inte kan tillgodoses på frivillig väg samt, i detta sammanhang, att det finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas på grund av fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet (1 och 2 §§ LVU). Det är domstolen som fattar beslut om vård enligt LVU efter ansökan från socialtjänsten, men socialtjänsten kan i vissa situationer föranstalta om ett omedelbart omhändertagande under förutsättning att domstolens beslut inte kan avvaktas med hänsyn till risken för den unges hälsa eller utveckling, eller att den fortsatta utredningen försvåras eller vidare åtgärder hindras (6 § LVU).²⁰

Socialtjänsten är skyldig att inleda utredning snarast, av vad som genom ansökan eller på annat sätt kommit till dess kännedom och som kan leda till en åtgärd från

18 Den interorganisatoriska samverkan i barnahus kan dock leda till att de skilda regleringarna aktualiseras och uppmärksammas tydligare, att de regleringar som är motstridiga varandra framträder tydligare, och att spänningsförhållanden på så vis blir mer uppenbara än när organisationerna är mer åtskilda varandra.

19 Det är dock inte nödvändigtvis så att det alltid startar två parallella utredningar. Dels stipulerar de rättsliga bestämmelserna inte en skyldighet för socialtjänsten att polisanmäla misstänkta brott mot barn, utan en möjlighet utifrån en bedömning av barnets bästa (se vidare härom nedan). Dels kan det hända att polis- och åklagarmyndigheter inte uppfyller sin anmälningskyldighet till socialtjänsten, alternativt att socialtjänsten trots inledd förundersökning om brottsmisstanken bedömer att det inte föreligger behov av att inleda en social utredning. Dessa olika scenarion kan således medföra att det endast startar en utredning och inte två parallella. Ytterligare ett scenario utgörs av att det startar två utredningar, men att de inte pågår parallellt tidsmässigt och/eller samordnat.

20 I SOU 2009:68 diskuterar barnskyddsutredningen ett förslag om en ny lagstiftning, lagen om stöd och skydd för barn och unga (LBU), som föreslås träda i kraft tidigast den 1 juli 2011 och ersätta delar av SoL samt bestämmelserna i LVU. LBU är således tänkt att reglera både frivilliga och tvingande insatser utan samtycke från den enskilde. Vissa bestämmelser innebär en utökning av samhällets tvångsinsatser.

socialtjänsten, enligt 11 kap. 1 § SoL. Den som berörs av utredningen ska underrättas om att en utredning har inletts.²¹ Socialtjänsten får konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs vid en utredning av ett barns behov av skydd eller stöd. En utredning rörande skydd eller stöd bör ha en tydlig inriktning på barnets situation, behov och hur dessa ska tillgodoses (SOSFS 2006:12). I Socialstyrelsens handbok framhålls att socialtjänsten inte primärt ska fokusera på brottsmisstanken i sin utredning, utan istället utifrån en helhetssyn kartlägga barnets behov, föräldrarnas förmåga och faktorer i familj och miljö (Socialstyrelsen, 2006). Den sociala utredningen ligger till grund för bedömningen av behov av insatser för barnet och familjen samt bedömning av lämpliga insatser. Om det bedöms att barnet är i behov av skydd kan skyddet utformas genom frivilliga åtgärder tillsammans med föräldrarna eller, om frivilliga överenskommelser inte kan nås, i form av tvångsåtgärder i enlighet med LVU. Utredningen ligger således vidare till grund för ett eventuellt beslut att ansöka om vård enligt LVU. Utredningen ska bedrivas så att inte någon utsätts för skada eller olägenhet i onödan, och den ska inte göras mer omfattande än vad som är motiverat utifrån omständigheterna i det särskilda fallet. Socialtjänstens utredning ska bedrivas skyndsamt och vara slutförd senast inom fyra månader. Finns det särskilda skäl får socialnämnden förlänga utredningen med viss tid, enligt 11 kap. 2 § SoL. Socialtjänsten är skyldig att dokumentera handläggningen av ärenden som rör enskilda liksom genomföranden av beslut om stödinsatser, vård och behandling.²²

En förundersökning ska, enligt 23 kap. 1 § första stycket i rättegångsbalken (RB 1942:740), inledas så snart det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts. Dess huvudsakliga syfte är, enligt 23 kap. 2 § RB, att ge åklagaren tillräckligt material för att kunna göra en bedömning av åtalsfrågan. Syftet är vidare att bereda målet så att bevisningen kan förebringas i domstol. Den misstänkte ska ges inblick i åklagarens bevismaterial och det ska göras möjligt för den misstänkte att få materialet justerat och berikat. Enligt 2 a första stycket i förundersökningskungörelsen (FUK 1947:948) ska en förundersökning där målsäganden vid tidpunkten för anmälan inte har fyllt 18 år bedrivas särskilt skyndsamt om brottet riktats mot målsägandens liv, hälsa, frihet eller frid och det för brottet är föreskrivet fängelse i mer än sex månader. Förundersökningen ska vara avslutad, och beslut i åtalsfrågan fattat, så snart det kan ske och senast inom tre månader efter den tidpunkt då det finns någon som är skäligen misstänkt för brottet. Tidsfristen om tre månader får överskridas, men endast om det är motiverat med hänsyn till utredningens karaktär eller andra särskilda omständigheter, enligt 2 a § andra stycket FUK.

Ett flertal ytterligare insatser från andra myndighetsaktörer, såsom psykologer, barn- eller rättsläkare, kan därutöver aktualiseras i anknytning till de pågående utredningarna. De skilda myndigheter och professionella aktörer som samverkar i barnhusen har olika roller, uppdrag och ansvar i förhållande till verksamheten. De huvudsakliga uppgifter som respektive samverkansaktörer har i förhållande

21 I förhållande till barnhusens verksamhetsområde innebär detta att barnets vårdnadshavare ska informeras.

22 Dokumentationsregler finns angivna i SOSFS 2006:5.

till barnahusverksamheten finns listade (Rikspolisstyrelsen, Rättsmedicinalverket, Socialstyrelsen & Åklagarmyndigheten, 2008, s.27-29) och återges här i ett översiktligt schema. Jag har vidare hänfört samverkansaktörernas olika uppgifter till respektive utredningar i schemat:

Aktörer	Uppgifter i förhållande till barnahus	Utredning
<p>Socialtjänst</p> <p>Utredningsansvariga socialsekreterare i kommunen</p> <p>Samordnare/personal på barnahusen</p>	<p>Inleda utredning</p> <p>Bedöma och tillgodose barnets behov av omedelbart skydd eller stöd</p> <p>Ta ställning till om en polisanmälan ska göras</p> <p>Stödja barnet och familjen som helhet både under utredningstiden och mer långsiktigt samt bedöma föräldrarnas omsorgsförmåga och barnets behov av insatser</p> <p>Samordna arbetet med andra myndigheter</p>	<p>Social utredning</p> <p>Utredning om behov av skydd och stöd</p>
<p>Polis</p>	<p>Upprätta polisanmälan och färdigställa förundersökningsprotokoll</p> <p>Planera, förbereda och genomföra övriga utredningsåtgärder t.ex. inhämta rättsintyg</p> <p>Verkställa eventuella tvångsmedelsbeslut t.ex. kroppsbesiktning, hämtning till förhör och husrannsakan samt hantera och följa upp besöksförbud</p>	<p>Brottsutredning</p> <p>Förundersökning om brottsmisstanken</p>
<p>Åklagare</p>	<p>Värdera misstanken och besluta om en förundersökning ska inledas</p> <p>Vid behov ansöka hos tingsrätten om en särskild företrädare eller målsägandebiträde för barnet samt om offentlig försvarare för den misstänkte</p> <p>Bestämma hur förundersökningen ska bedrivas t.ex. besluta om rättsmedicinsk undersökning och lämna direktiv till polisen</p> <p>Besluta om eventuella tvångsmedel och besöksförbud</p> <p>Besluta i åtalsfrågan samt driva processen i domstol</p>	<p>Brottsutredning</p> <p>Förundersökning om brottsmisstanken</p>
<p>Hälso- och sjukvård</p> <p>Barnmedicinska läkare</p> <p>BUP</p>	<p>Utreda barnets somatiska status, bedöma förekomsten av skador</p> <p>Utreda, bedöma och tillgodose barnets behov av somatisk och psykiatrisk medicinsk behandling</p> <p>Bedöma och tillgodose barnets behov av krisbearbetning, psykoterapeutisk eller psykologisk insats</p> <p>Bedöma och tillgodose de vuxnas behov av krisbearbetning och annan behandling (vuxensjukvården)</p>	<p>Brottsutredning</p> <p>Förundersökning om brottsmisstanken</p> <p>Social utredning</p> <p>Utredning om behov av skydd och stöd</p>
<p>Rättsmedicin</p>	<p><i>På uppdrag av polis eller åklagare:</i></p> <p>Utreda hastiga och oväntade samt onaturliga dödsfall</p> <p>Undersöka personer som misstänks ha blivit utsatta för fysisk misshandel eller sexuella övergrepp och i vissa fall misstänkt gärningsman samt dokumentera skador och utfärda rättsintyg utifrån undersökningsresultatet</p> <p>Utfärda rättsintyg utifrån journalhandlingar upprättade av andra läkare</p> <p>Medverka vid rekonstruktioner</p> <p><i>På uppdrag av åklagare eller domstol:</i></p> <p>Medverka som sakkunnig vid domstolsförhandlingar</p>	<p>Brottsutredning</p> <p>Förundersökning om brottsmisstanken</p>

Figur 1. Samverkansaktörernas uppgifter

Av uppgifterna som anges i schemat ovan framgår att vissa myndigheter ansvarar för att brott utreds och beivras, medan andra ansvarar för att barnets välfärd, hälsa och utveckling garanteras. Verksamheten regleras således både straffrättsligt och socialrättsligt (i vidsträckt mening). Mer specifikt kan man säga att ett flertal rättsområden som barn- och familjerätt, offentlig rätt såsom förvaltnings-, straff- och processrätt samt social-, hälso- och sjukvårdsrätt spänner över barnhusens verksamhet. Samverkansaktörerna styrs av skilda lagstiftningar, vissa av öppen ramlagskaraktär medan andra av mer detaljerad traditionell lagstiftningskaraktär. Dessa skilda lagstiftningstyper medför olika stort tolknings- och handlingsutrymme för de olika samverkansaktörerna, samt olika modeller för beslutsfattande som mål- och normrationalitet, vilket jag kommer att behandla mer utförligt i kapitlet om rättssociologiska perspektiv på samverkan (kapitel 7).

	Social utredning: utredning om behov av skydd och stöd	Brottsutredning: förundersökning om brottsmisstanken
Gemensam lagstiftning	Förvaltningslagen (1986:223); Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	
Specifika bestämmelser (som aktualiseras i förhållande till respektive utredningar)	Socialtjänstlagen (2001:453) Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga Socialstyrelsens allmänna råd om handläggning och dokumentation av ärenden som rör barn och unga (SOSFS 2006:12)	Rättegångsbalken (1942:740) Förundersökningskungörelsen (1947:948) Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål (AFS 2005:9) Lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn Lagen (1988:609) om målsägandebiträde Brottsbalken (1962:700) Polislagen (1984:387)
Utredningsansvariga aktörer	Socialtjänsten	Polis och åklagare
Samordningsansvarig aktör	Socialtjänsten	
Övriga aktörer	Hälso- och sjukvården – BUP och barnmedicin	
		Rättsmedicin
Lagstiftning för övriga aktörer	Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) Patientdatalagen (2008:355)	Lagen (2005:225) om rättsintyg i anledning av brott

Figur 2. Centrala bestämmelser för den sociala utredningen respektive brottsutredningen

I schemat ovan ges en översikt över de mest centrala bestämmelser²³ som omgärdar och aktualiseras i arbetet med den sociala utredningen respektive brottsutredningen.

23 Såsom lagstiftningar, föreskrifter och allmänna råd. Föreskrifter har status av lag medan allmänna råd inte har rättsligt bindande kraft. Allmänna råd är dock starkt normerande för dem de riktar

De mest centrala bestämmelser som är gemensamma för båda utredningarna och samtliga samverkansaktörer anges även. Vissa myndigheter har utredningsansvar för den sociala utredningen respektive brottsutredningen, medan andra har mer avgränsade uppgifter i förhållande till någon av de parallella utredningarna och aktualiseras således i förhållande till, eller som ett led eller beslut i, respektive utredning. Jag har mot denna bakgrund även i detta schema försökt att placera in de skilda samverkansaktörerna efter vilka utredningar de ansvarar för, alternativt aktualiseras i förhållande till, och vilka lagstiftningar som därmed reglerar eller aktualiserar de skilda aktörerna.

Den närmare rättsliga genomgången som nu följer är avgränsad till att redogöra för de regler som är mest relevanta för just *samverkansprocesserna* mellan myndigheterna, och redogör således inte närmare för alla de specifika regler som hänför sig till var och en av myndigheternas ansvar och uppdrag. Avgränsningen är gjord mot bakgrund av avhandlingssyftet, och mer precist i denna del för att ge en bakgrund och förståelse för de ramar som omgärdar samverkansprocesserna, i syfte att kunna uppmärksamma vilka regler som kolliderar eller befinner sig i spänning genom samverkan. I detta avsnitt anges således de regler inom de skilda bestämmelserna som är mest centrala för den kontext av samverkan som studeras, och närmare bestämt:

- specifika samverkansregler,
- bestämmelser om arbetsfördelning och uppgiftslämnande mellan samverkansaktörerna, liksom
- bestämmelser om sekretess, vilka antingen medger eller motsätter samverkan och uppgiftsutbyte mellan aktörerna.

Förvaltningslagen och samverkan

Syftet med förvaltningslagen (FL 1986:223) är att tillgodose den enskildes rätts-säkerhet i kontakterna med myndigheterna (Clevesköld, Lundgren & Thunved, 2010, s.98). Genom den FL som trädde i kraft 1987, och ersatte lagen från 1971, togs bestämmelser in med syfte att förenkla förfarandet för den enskilde i kontakter med myndigheter liksom nya regler bland annat om *samverkan mellan myndigheter*. I prop. 1985/86:80 angavs skäl till reglerna om samverkan mellan myndigheter samtidigt som det uppmärksammades att principen att myndigheter ska biträda och hjälpa varandra i möjligaste mån kom till uttryck redan i 47 § i 1809 års regeringsform genom en bestämmelse om att myndigheterna skulle ”räcka varandra handen”. I propositionen skrevs vidare att den då gällande föreskriften i 15 kap. 5 § SekrL att

sig till. Genom föreskrifter och allmänna råd kan en verksamhet, som i lag regleras av en öppen ramlagstiftning, på så vis komma att bli i högre grad detaljstyrd i förhållande till den ramlag de kompletterar (se vidare kapitel 7 om olika typer av lagstiftningar och materiella handlingsregler).

myndigheterna på begäran ska lämna varandra uppgifter som de förfogar över, i den mån hinder inte möter på grund av sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång, endast tog sikte på en begränsad del av den samverkan som avsågs med regeln i 1809 års regeringsform. Det ansågs vara en brist att det vid tidpunkten inte fanns någon allmän regel om samverkan mellan myndigheter. Mot den bakgrunden förordades att en särskild regel om bistånd mellan myndigheter infördes i FL. Enligt propositionen borde en sådan samverkansregel ses som uttryck för intresset att förvaltningen effektiviseras och blir mindre beroende av indelningen i organisatoriska enheter med skilda verksamhetsområden samt: ”Att myndigheter därvid, även när de har olika inriktning, strävar efter att uppnå samstämmighet och konsekvens är naturligtvis mycket väsentligt”. Ytterligare motiv som gavs till en särskild samverkansregel var myndigheternas serviceskyldighet gentemot allmänheten: ”En ganska vanlig orsak till att förvaltningsförfarandet blir krångligt och drar ut på tiden är nämligen att den enskilde måste vända sig till flera olika myndigheter för att få sitt ärende avgjort” (prop. 1985/86:80, s.22-23). I 6 § FL stadgas mot denna bakgrund en allmän samverkansskyldighet för myndigheter som fastställer att varje myndighet ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. Enligt kommentarer till paragrafen framgår att det bland annat följer en skyldighet att besvara remisser från andra myndigheter. Paragrafen tar sikte inte enbart på ärendehandläggning utan i princip all verksamhet hos förvaltningsmyndigheter och domstolars förvaltningsverksamhet, exempelvis myndigheternas faktiska handlande (prop. 1985/86:80 s.61). Denna paragraf gäller däremot inte i fråga om myndigheternas skyldighet att lämna varandra uppgifter, utan då gäller istället 6 kap. 5 § i offentlighets- och sekretesslagen (OSL 2009:400) som stadgar att en myndighet ska lämna ut en uppgift som den förfogar över på begäran av en annan myndighet, såvida uppgiften inte är sekretessbelagd eller det skulle ”hindra arbetets behöriga gång”. 6 § i FL gäller heller inte sådan uppgiftsskyldighet som bryter sekretessen mellan myndigheter.²⁴

24 I SOU 2010:29 föreslås en ny förvaltningslag. Förvaltningslagens nuvarande samverkansbestämmelse (6 § FL) anses i utredningen ha fått en utformning som delvis följer dess syften. Det föreslås därmed att bestämmelsen överförs till en ny, där intrycket av att det är fråga om en mer tillfällig ”hjälp” som en myndighet kan erbjuda en annan i ett trängt läge tonas ned, genom att istället tala om att myndigheterna mer generellt ska ”samverka” med varandra. Dessutom föreslås den nya bestämmelsen klart indikera att denna samverkan är avsedd att underlätta för den enskilde i kontakterna med myndigheterna. Den nya bestämmelsen om samverkan (7 §) föreslås få följande lydelse: ”Myndigheterna ska inom sina respektive verksamhetsområden samverka med varandra. En myndighet ska i den utsträckning som kan anses rimligt bistå den enskilde genom att själv inhämta upplysningar eller yttranden från andra myndigheter”. Samtidigt understryks att samverkan mellan myndigheterna ska ske inom deras respektive ”verksamhetsområden” vilket dels innebär att det alltid är myndigheten själv som avgör om den kan avsätta resurser för att bistå den andra myndigheten, dels att bestämmelsen inte ger stöd för några samverkansprojekt som faller utanför respektive myndighets verksamhetsområde. ”Tilläggas bör avslutningsvis att den föreskrivna samverkansskyldigheten självfallet inte befriar myndigheterna från att iakta de regler om begränsningar i informationsutbytet som följer av bland annat sekretesslagstiftningen och personuppgiftslagen (jfr JO 2006/07 s. 270, åberopat avsnitt 10.3)”. Det poängteras dock att kartläggningen av förekomsten av sådana legala hinder mot att inhämta upplysningar och yttranden inte har legat inom ramen för utredningens arbete (SOU 2010:29, s.213).

Specialförfattningar och samverkan

Socialtjänsten

Bestämmelser om samverkan finns i 3 kap. 1, 4 och 5 §§ SoL. I en allmänt hållen bestämmelse (3 kap. 1 a § SoL) fastslås att det hör till nämndens uppgifter att medverka i samhällsplaneringen och i samarbete med bland annat andra samhällsorgan främja goda miljöer i kommunen. Socialtjänstens verksamhet ska organiseras i enlighet med den helhetssyn som ska genomsyra verksamheten, vilket medför ett behov av samarbete inte bara mellan olika organ inom socialtjänsten utan också mellan socialtjänsten och samhället i övrigt. Socialtjänstens behov av kontakt och samverkan ska mot denna bakgrund ses i ett brett samhällsperspektiv (prop. 1979/80:1 del A s.353; Clevesköld, Lundgren & Thunved, 2010). Betydelsen av samverkan understryks i ett flertal offentliga utredningar och propositioner som behandlar området. Regeringen understryker exempelvis i prop. 1996/97:124 att strävan måste vara att utnyttja de samlade resurserna maximalt och ”vid behov samverka om de individer som riskerar att befinna sig i gränslandet mellan myndigheter och deras ersättnings- och vårdssystem” även om varje myndighet i grunden har som uppgift att sköta sitt sektorsansvar. Motiven som ges härtill är att: ”Det mest effektiva och kostnadsbesparande för samhället är att stoppa rundgång och dubbelarbete så tidigt som möjligt och snabbare hitta rätt hjälp för en individ”. Regeringen framhåller mot denna bakgrund att samverkan snarare bör minska än öka risken för kostnadsövertäckningar. I prop. 1996/97:124 uppges vidare att sekretessreglerna i vissa fall framhålls som ett hinder i samverkan mellan olika myndigheter samtidigt som sekretessreglerna är grundläggande för socialtjänstens möjligheter att få till stånd ett förtroendefullt samarbete med den enskilde, vilket i sig är en förutsättning för ett lyckat samarbete. Regeringen framhåller att man har lyckats lösa sekretessfrågan i en rad samverkansprojekt genom att den enskilde på olika sätt samtycker till att information lämnas mellan samverkande myndigheter. I prop. 1996/97:124 skrivs att regeringen vill betona behovet av lokalt utformade samverkanslösningar, att det finns ett uttalat stöd för samverkan på samtliga nivåer i en organisation liksom att gemensamma utbildningsinsatser kan bidra till att samverkan utvecklas genom att underlätta respekt och förståelse för varandras yrkesroller. Vidare uppges att regeringen i olika sammanhang har formulerat krav på de centrala myndigheterna att samverka över myndighetsgränserna för att fullgöra sina uppgifter, bland annat som verksamhetsmål i regleringsbrev för myndigheternas verksamhet, som ett led i att understryka behovet av samverkan på olika nivåer: ”På så sätt avser regeringen att *legitimera samverkan över hela välfärdsområdet*” (prop. 1996/97:124, s.58, min kursivering).

Enligt 3 kap. 4 och 5 §§ SoL ska socialnämnden i vissa fall samverka med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar; i den uppsökande verksamheten när det är lämpligt (4 § SoL) samt vid insatser för en enskild vid be-

hov (5 § SoL). 3 kap. 5 § SoL anger vidare att insatser för enskild ska utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne samt att när en åtgärd rör ett barn ska barnet få relevant information och hans eller hennes inställning ska så långt det är möjligt klarläggas. Hänsyn ska tas till barnets vilja med beaktande av dess ålder och mognad.

5 kap. i SoL innehåller särskilda bestämmelser för olika grupper.²⁵ I förhållande till gruppen *barn och unga* finns det enligt 5 kap. 1 a § SoL en specifik skyldighet för socialnämnden att samverka med andra verksamheter i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa:

1 a § Socialnämnden ska i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs. I fråga om utlämnande av uppgifter gäller de begränsningar som följer av 15 kap. denna lag och av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Nämnden ska aktivt verka för att samverkan kommer till stånd.

Denna bestämmelse syftar till att slå fast att samverkan rörande dessa barn ska ske även i övergripande frågor och inte endast i individärenden eller i den uppsökande verksamheten samt att samverkan ska ske beträffande alla barn och ungdomar som på ett eller annat sätt kan vara i behov av insatser från socialnämndens sida oavsett om ärendet rör barnmisshandel, ungdomar som missbrukar eller annan fråga. Socialnämnden har ett huvudsakligt eller förstahandsansvar att initiera samverkan med andra myndigheter och organisationer vars verksamhet berör, tangerar eller griper in i socialtjänstens område. När det gäller ärenden som rör barn och unga bör socialnämnden enligt 3 kap. 4 och 5 §§ samt 5 kap. 1 a § SoL utarbeta rutiner för samverkan med bland annat förskola, skola, hälso- och sjukvård, polis och åklagare på såväl övergripande nivå som grupp- och individnivå (SOSFS 2006:12; Clevesköld, Lundgren & Thunved, 2010). I 2 kap. 7 § SoL ges socialnämnden vidare en skyldighet att planmässigt samarbeta med hälso- och sjukvården kring enskilda individer som har behov av detta.

Socialtjänsten har det yttersta ansvaret för att barn som far illa får skydd och stöd. Mot denna bakgrund har andra myndigheter *anmälnings- och uppgiftsskyldighet* enligt 14 kap. 1 § SoL till socialnämnden i samband med att de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Enligt lag finns det ingen skyldighet för socialtjänsten att polisanmäla misstankar om brott mot barn.²⁶ Enligt SOSFS 2006:12 bör dock misstanke om brott mot ett barn enligt 3, 4 och 6 kap. i brottsbalken (BrB 1962:700)²⁷ samt sådana brott som anges i lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor skyndsamt polisanmälas om det är till barnets bästa. Denna rekommendation implicerar således ett övervägande för att bedöma om det finns grund för att polis-

25 Avseende gruppen *brottsoffer* se diskussion om brottsofferperspektiv i kapitel 4.

26 Frågan om socialtjänsten ska vara skyldig att polisanmäla varje misstanke om brott mot barn diskuteras även i SOU 2009:68 och den föreslagna lagen om skydd och stöd för barn och unga (LBU) där man drar slutsatsen att en sådan skyldighet inte bör införas (SOU 2009:68; se även remissyttranden från Brå, BRIS, Rädda Barnen och Barnombudsmannen).

27 Här avses brott mot liv och hälsa, brott mot frihet och frid samt sexualbrott.

anmäla och huruvida en anmälan är förenlig med barnets bästa. Som komplement till SOSFS 2006:12 gav Socialstyrelsen ut handboken *Barn och unga i socialtjänsten. Utreda, planera och följa upp beslutade insatser* (2006) vari det konstateras att socialtjänsten har en möjlighet, men inte skyldighet, att göra polisanmälan om misstänkt barnmisshandel eller sexuella övergrepp. I Socialstyrelsens handbok skrivs att det vid en polisanmälan från socialtjänstens sida ofta är nödvändigt att polisen har den första kontakten med barnet och barnets föräldrar. Enligt SOSFS 2006:12 görs polisanmälan i regel innan eller samtidigt med att socialtjänstens utredning enligt SoL påbörjas, och det uppges att nämnden bör samråda med polis eller åklagare innan vårdnadshavare underrättas om att socialtjänsten har inlett en utredning (SOSFS 2006:12). Samtidigt poängteras i handboken att en förutsättning för att socialtjänsten ska kunna avvakta med att underrätta familjen om en inledd utredning är att förundersökningen inleds omgående samt att ett omedelbart skyddsbehov av barnet inte föreligger. Hur länge socialtjänsten kan avvakta med sin kontakt får bedömas utifrån varje enskilt fall och i samråd med polis och åklagare, samtidigt som det påtalas att det inte får bli frågan om någon längre tid (Socialstyrelsen, 2006).

I Socialstyrelsens råd och anvisningar för ärenden rörande misstänkta övergrepp mot barn från 1990-talet rekommenderades socialtjänsten att bilda så kallade samrådsgrupper för diskussion av aidentifierade ärenden (Socialstyrelsen, 2000; kapitel 1). Delvis mot denna bakgrund finns det numera samrådsgrupper i många av landets kommuner. I Socialstyrelsens handbok dras slutsatsen att:

Förutsättningen för en fungerande samverkan är att allas yrkesroll och ansvar är tydligt och att man hyser respekt för varandras kompetens. *I allt samråd ska barnets behov av skydd och stöd vara i centrum* (Socialstyrelsen, 2006, s.87, min kursivering).

Vidare uppges att samrådsgrupper kan användas för konsultation i aidentifierade ärenden, men också för samordning av insatser, planering och arbetsfördelning i ärenden som rör sexuella övergrepp eller misshandel mot barn (Socialstyrelsen, 2006).

Polis och åklagare

Enligt polislagen (PolisL 1984:387) ska polisen samarbeta med andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten, exempelvis med åklagarmyndigheten samt myndigheter inom socialtjänsten. I 3 § PolisL stadgas att:

3 § Polisen skall samarbeta med åklagarmyndigheterna. Samarbete skall också äga rum med andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten. Särskilt åligger det därvid polisen att fortlöpande samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och snarast underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem.

Bestämmelser om skyldighet att anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Stycket om anmälningsskyldigheten till socialtjänsten infördes 2003 och syftar till att inskräpa vikten av att polisen anmäler till socialtjänsten när man påträffar barn i utsatta situationer som kan behöva skydd från samhällets sida (se SOU 2000:42, SOU 2001:72 samt prop. 2002/03:53). Av paragrafens sista stycke framgår också att andra myndigheter ska ge polisen stöd.

Åklagarmyndigheten har däremot inte föreskrivits någon särskild skyldighet att samverka enligt lag. I Åklagarmyndighetens handbok *Handläggning av ärenden rörande övergrepp mot barn* (2006, uppdaterad 2007) skrivs dock att ärenden som rör misstanke om övergrepp mot barn är en typ av ärende som kräver samarbete mellan berörda myndigheter och att det därför är angeläget för åklagare att samverka med företrädare för främst socialtjänsten samt hälso- och sjukvården. I handboken poängteras att sådan samverkan förutsätter att varje myndighetsutövare agerar inom sitt ansvars- och kompetensområde, samt att roller är klara och tydliga. Varje myndighet genomför sina utredningar självständigt och ansvarar för sina beslut: "För åklagaren måste här som i andra fall kravet på objektivitet och opartiskhet vara vägledande". I handboken uppges också att samverkan kan se något olika ut beroende på lokala förutsättningar, men att det finns samrådsgrupper mellan socialtjänst, polis, barnhälsovården samt barn- och ungdomspsykiatri i de flesta kommuner, för att underlätta samverkan i dessa ärenden. Enligt handboken kan åklagaren delta i en sådan samrådsgrupp främst i syfte att ge råd kring när en anmälan om brott bör göras samt vilka förutsättningar som gäller för att åklagare ska inleda förundersökning, men att samrådsgruppen också kan sammankallas för samordning av insatser, planering och arbetsfördelning i ärenden där en polisanmälan om brott har gjorts eller kommer att göras i anslutning till samrådet. I handboken uppges vidare att:

Socialnämnden är alltså den instans som skall kalla till samverkan eller samråd och som har samordningsansvar under en utredning. *Det inledande samrådet i ett ärende där en anmälan har gjorts eller skall göras är av stor betydelse ur ett åklagarperspektiv för att säkerställa att inte förundersökningen spolieras av andra myndigheters åtgärder.* Därför är det viktigt att tidigt klargöra i vilken ordning de inblandade myndigheterna bör vidta sina respektive åtgärder. När en anmälan om brott har gjorts och socialnämnden kallat till samråd, bör åklagare och polis som handlägger brottsutredningen, givetvis med beaktande av gällande sekretessregler, delta i samrådet. Det är viktigt att åtgärder under förundersökningen, såsom förhör med barnet, läkarundersökning, tvångsmedel, förhör med misstänkt osv. samordnas med socialtjänstens insatser för barnet och familjen. Samordning skall ske för att skydda barnet från ytterligare övergrepp och påtryckningar samt för att olika myndigheter inte skall hindra eller försvåra varandras utredningar. *En förundersökning kan försvåras och i sämsta fall helt förstöras om socialtjänsten träffar barnet och familjen för att diskutera brottsmisstankarna innan bevisning har säkrats.* Även polis och åklagare bör dock beakta att även socialtjänsten har en lagstadgad skyldighet att utföra sina arbetsuppgifter. Genom att samordna de olika myndigheternas insatser ökar dock möjligheten att både bedriva en framgångsrik förundersökning och ge barnet och dess familj adekvat hjälp och stöd (Åklagarmyndighetens handbok, 2007, mina kursiveringar).

Arbetsfördelningen mellan polis och åklagare i samband med en förundersökning kan se olika ut. Vanligtvis utförs utredningsarbetet av polisen, dels på grund av att åklagaren inte har några särskilda utredningsresurser, dels på grund av polisens befogenheter att använda våld för att genomföra tjänsteåtgärder (se SOU 1987:72, s.300; SOU 1992:61, s.285). Om det är åklagar- eller polismyndighet som ska leda förundersökningen är inte givet. I 6 § ÅFS 2005:9 framgår dock att åklagare ska leda förundersökningen bland annat ”när brottet innefattar våld eller hot om våld mot närstående eller tidigare närstående person” och ”när brottet innefattar en sexuell handling mot någon som är under arton år”. Enligt 23 kap. 3 § RB ska beslut att inleda en förundersökning fattas av polismyndighet eller åklagaren. Då förundersökningen leds av åklagare får åklagaren vid undersökningens verkställande anlita biträde av polismyndigheten samt uppdra åt polisen att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet. Polisen får även innan förundersökning hunnit inledas hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen. I förundersökningsledarens uppgifter ingår bland annat att bestämma om utredningens inriktning och uppläggning. Förundersökningsledaren har det yttersta ansvaret för vilka utredningsåtgärder som vidtas, på vilket sätt åtgärderna genomförs och hur olika åtgärder prioriteras sinsemellan. I kommentar till 23 kap. 3 § RB skrivs att förundersökningsledaren enligt 1 a § FUK har ett ansvar för förundersökningen i sin helhet och ska se till att utredningen bedrivs effektivt samt att den enskildes rättssäkerhet tillvaratas. De som biträder förundersökningsledaren ska ges erforderliga direktiv för arbetet. Åklagarens förundersökningsledarskap fyller två huvudsakliga funktioner, en tillsyns- och kontrollfunktion och en ledningsfunktion. Åklagaren beslutar vid delade meningar i egenskap av förundersökningsledare (se SOU 1987:72, s.112 f.; SOU 1988:18, s.78). Som delvis framgått, har åklagarmyndigheten en rätt men inte skyldighet att begära biträde av polismyndigheten, samtidigt som polisen inte har någon ovillkorlig skyldighet att ställa utredningsresurser till åklagarens förfogande. Enligt 3 § FUK bör förundersökningsledaren själv vidta en viss åtgärd om det finns anledning att anta att undersökningsledaren kan göra iakttagelser av väsentlig betydelse för utredningen eller åtalsfrågans bedömning. I kommentarer till paragrafen förklaras att bestämmelsen främst tillämpas i de fall det har stor betydelse för åklagaren att själv bilda sig en uppfattning om en förhörspersons tillförlitlighet. Åklagarens närvaro kan vidare vara viktig inför en kommande process. Ofta deltar åklagaren utan att själv överta uppgiften att genomföra åtgärden i fråga. I 18 § FUK anges att förhör med någon som är under 18 år bör hållas av person med särskild kompetens för uppgiften. Enligt 19 § FUK bör dessutom någon sakkunnig i barn- eller förhörpsykologi biträda vid förhöret eller yttra sig angående värdet av barnets utsaga.²⁸

28 19 § Är utsaga av barn av avgörande betydelse för utredningen, bör, om det finnes vara av vikt med hänsyn till barnets ålder och utveckling samt brottets beskaffenhet, någon som äger särskild sakkunskap i barn- eller förhörpsykologi biträda vid förhöret eller yttra sig angående värdet av barnets utsaga.

Hälso- och sjukvården

Enligt 8 § hälso- och sjukvårdslagen (HSL 1982:763) ska landstingen samverka med samhällsorgan, organisationer och privata vårdgivare i planeringen och utvecklingen av hälso- och sjukvården. Rörande barn som far illa stadgas i 2 f § HSL mer specifikt att:

2 f § Hälso- och sjukvården ska på socialnämndens initiativ, i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa, samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs. I fråga om utlämnande av uppgifter gäller de begränsningar som följer av 2 kap. 8-11 §§ lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område och av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Denna nya bestämmelse är ett led i ett stärkt skydd för barn i utsatta situationer (se prop. 2002/03:53). Det föreligger en gemensam skyldighet för polisen, hälso- och sjukvården, förskolan, skolan och skolbarnomsorgen, i respektive lag, att på socialtjänstens initiativ samverka kring barn och ungdomar som far illa eller riskerar att fara illa. Samtidigt som dessa specifika samverkansskyldigheter kring barn som far illa eller riskerar att fara illa infördes i respektive myndigheters lagstiftningar, gav regeringen Socialstyrelsen i uppdrag att, i samverkan med Rikspolisstyrelsen och Myndigheten för skolutveckling, utarbeta en strategi för samverkan i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa (se Socialstyrelsen, 2004 samt i reviderad form Myndigheten för skolutveckling, Rikspolisstyrelsen & Socialstyrelsen, 2007). Denna samverkansstrategi har därefter utgjort utgångspunkt för Rikspolisstyrelsens regeringsuppdrag att ta fram gemensamma nationella riktlinjer för samverkan vid utredningar kring barn som misstänks vara utsatta för brott samt kriterier för samverkan i barnhusverksamheter (POA-428-6530/08). Då dessa riktlinjer och kriterier varken var framtagna eller gällande vid tiden för insamlingen av avhandlingens empiriska material, redogör jag inte för dem här, utan återkommer istället till dem i avhandlingens sista analys- och slutsatskapitel (kapitel 14) i förhållande till avhandlingens resultat.

Sekretessen och samverkan

Principen om offentlighet och insyn för medborgare är grundläggande i svensk lagstiftning.²⁹ Men den fastslagna rätten att ta del av allmänna handlingar enligt 2 kap. 1 § i tryckfrihetsförordningen (TF 1949:105) är inte undantagslös. OSL reglerar

²⁹ Offentlighetsprincipen som grundprincip stadgas i Regeringsformen (1974:152), Ytrandefrihetsgrundlagen (1991:1469) och Tryckfrihetsförordningen (1949:105). Offentlighetsprincipen handlar om att den offentliga verksamheten ska bedrivas under öppna former och stå under allmänhetens och massmedias insyn i syfte att kontrollera myndigheterna samt främja debatt och demokrati.

undantagen från att ta del av allmänna handlingar samt offentliga funktionärens tystnadsplikt.³⁰ Offentlighetsprincipen är således huvudregeln medan sekretesskydd utgör undantag som begränsar möjligheterna till insyn. Begränsningar i insyn ska anges i OSL eller annan lag som den hänvisar till samt motiveras utifrån något av de sju sekretesskyddade intressena som anges i TF: 1) rikets säkerhet, 2) rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik, 3) myndigheternas verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn, 4) *intresset att förebygga eller beivra brott*, 5) det allmännas ekonomiska intresse, 6) *skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden* eller 7) intresset att bevara djur- eller växtart.³¹ Med sekretess avses enligt OSL ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling, eller på annat sätt. Brott mot sekretessbestämmelserna är straffsanktionerade med hänvisning till 20 kap. 3 § i BrB ”brott mot tystnadsplikt”.³²

Enligt 8 kap. 1 och 2 §§ OSL framgår att sekretess gäller både gentemot enskilda och myndigheter, såväl som mellan olika självständiga verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet. Den omständigheten att myndigheter samverkar i samrådsgrupper, i barnhus eller på annat sätt, påverkar inte den generella sekretessen mellan myndigheter i sig. Varje aktör företräder sin myndighet och är bunden av den sekretess som gäller för respektive myndighet. Det innebär att varje ingående myndighet i exempelvis en samrådsgrupp, eller annan samverkansform, i första hand måste pröva om bestämmelserna i OSL medger att uppgifter om enskilds personliga förhållanden lämnas till övriga myndighetsaktörer som ingår i samverkan eller ej, i varje enskilt fall och vid varje tillfälle av någon form av samverkan.

30 Regleringen av sekretess har ansetts vara mycket omfattande och komplex. Tillämpningen ställer stora krav på omdömet hos den som ska besluta om utlämnande av en uppgift då det innefattar ömtåliga avvägningsfrågor och ett besvärligt lagtekniskt problem. Bestämmelser i flera kapitel kan behöva tillämpas samtidigt i ett konkret fall. Det har lyfts fram behov av översyn och förenkling. Detta är också anledningen till varför regeringen 1998 tillsatte en Offentlighets- och sekretesskommitté (OSEK). En ny lag Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ersatte under år 2009 den gamla Sekretesslagen (1980:100) och utgör en omarbetning bland annat i syfte att göra lagen mer lättförståelig och lättillämpad. Lagen har bland annat delats in i olika avdelningar (se prop. 2008/09:150). Innehållsmässigt har vissa ändringar gjorts men vad avser de bestämmelser som berör den kontext av samverkan som studeras i avhandlingen har dock inga stora förändringar genomförts, varför det fortsatt är möjligt att använda sig av den gamla sekretesslagens förarbeten för att tolka syftet med specifika bestämmelser. Vid genomgången av för samverkanskontexten relevanta sekretessregler så uppger jag bestämmelserna i den nya offentlighets- och sekretesslagen trots att det var den gamla sekretesslagen som var gällande vid tidpunkten då avhandlingens empiriska undersökningar samlades in. Mot bakgrund av att dessa regler till innehållet är motsvarande som i den gamla lagen, påverkar lagändringen inte analysen. Se bilaga i prop. 2008/09:150 med två jämförelsetabeller mellan den gamla och nya lagen, där det anges vilka bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som motsvaras av vilka bestämmelser i sekretesslagen och vice versa.

31 Jag har här kursiverat de två sekretesskyddade intressena som är av vikt i förhållande till den samverkanskontext som studeras i avhandlingen.

32 Intressant i detta sammanhang är dock Rikspolisstyrelsen, Rättsmedicinalverket, Socialstyrelsen & Åklagarstyrelsens (2008) uppmärksammande, med hänvisning till förarbeten, att sekretesslagstiftningen framför allt är utformad för uppgiftslämnande i skriftlig form vid bilaterala kontakter mellan myndigheter, något som de menar medför att lagstiftningen kan vara svår att tillämpa vid sådan nära samverkan i sammanträdesform som exempelvis samrådsförfarandet i barnhusen innebär (Rikspolisstyrelsen, Rättsmedicinalverket, Socialstyrelsen & Åklagarstyrelsen, 2008, s.73-74).

Skälet till att sekretess inte enbart gäller i förhållande till enskilda utan också mellan myndigheter är *intresset av att hemliga uppgifter inte når en större krets än absolut nödvändigt*. Samtidigt innehåller OSL en rad undantag från huvudregeln om sekretess mellan myndigheter, med andra ord sekretessbrytande regler, bland annat för att inte omöjliggöra det samarbete mellan myndigheter som ofta betraktas vara av stor betydelse inte minst för den enskildes rättssäkerhet. Clevesköld & Thunved (2009) skriver angående sekretess mellan myndigheter att: ”Syftet är att förhindra att sekretesskyddad information, som har lämnats eller inhämtats i en viss verksamhet och för ett visst ändamål, används i en annan verksamhet för vilken den inte är avsedd”. En person ska inte behöva riskera en åtgärd eller ett ingripande från ytterligare en myndighet då den vänt sig till en viss myndighet. ”En myndighet skall med andra ord inte utan lagstöd kunna skaffa sig sekretesskyddad information om en enskild från en annan myndighet och utnyttja den informationen i sin verksamhet” (Clevesköld & Thunved, 2009, s.25-26). Holstad (2007) skriver i likhet härmed att anledningen till att sekretessbestämmelserna även gäller mellan myndigheter i första hand är intresset av att en sekretessbelagd uppgift ska bli känd i en så liten personkrets som möjligt. Som Holstad poängterar är detta naturligtvis särskilt viktigt beträffande uppgifter som berör enskildas personliga förhållanden. Holstad skriver vidare att: ”Man kan säga, att den offentliga sektorns tillväxt har gjort att behovet av ett sådant regelsystem ökat. I själva verket tillämpades även 1937 års lag i praktiken i stor utsträckning även myndigheter emellan. Och de tidigare reglerna om tystnadsplikt för offentliga funktionärer gällde i princip även när det var fråga om att lämna uppgifter till andra myndigheter och deras anställda”. Holstad menar samtidigt att det är ofrånkomligt att ett detaljreglerat system för utbyte av information mellan olika myndigheter kan verka hämmande på det samarbete som måste finnas mellan olika delar av den offentliga förvaltningen, exempelvis mellan skolan och socialtjänsten för insatser bland barn och unga. Den detaljerade sekretessregleringen kan också medföra olägenheter till exempel i form av dröjsmål i myndigheternas behandling av ärenden. Mot denna bakgrund innehåller sekretessbestämmelserna, enligt Holstad, flera viktiga undantag från huvudregeln om att sekretess gäller också mellan myndigheterna (Holstad, 2007, s.42-43).

Gällande barnhusverksamheten är härutöver det förhållandet att sekretess även råder mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet, ifall de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra, av visst intresse, särskild med avseende på hur barnhusverksamheten förhåller sig till socialtjänsten.³³ Vad som menas med begreppet självständiga verksamhetsgrenar har inte definierats i lagen och tolkningen har vållat svårigheter, inte minst när det handlar om olika verksamhetsgrenar som organisatoriskt handhas av en och samma nämnd (se till exempel JO 1995/96, s.431;

33 Den fasta bemanningen på de skilda barnhusen utgörs företrädesvis av socionomer anställda inom kommunens socialtjänst, men på vissa även psykologer och poliser. Av intresse i förhållande till diskussionen ovan är särskilt vilken ställning barnhus har i förhållande till deltagande myndigheter och mer precis hur sekretessbestämmelserna förhåller sig exempelvis mellan de socionomer som arbetar som fast personal på barnhusen och de utredningsansvariga socialsekreterarna inom socialtjänsten (se vidare Clevesköld & Thunved, 2009, s.26-29).

prop. 1981/82:186, s.47). Regeln om sekretess mellan olika verksamhetsgrenar syftar framför allt till att upprätthålla sekretessen mellan enheter som sysslar med olika verksamheter inom en och samma myndighet (Clevesköld & Thunved, 2009, s.26-27).

Sekretess med olika styrka

Vid tillämpning av sekretessbestämmelserna ska hänsyn tas till skaderekvisiten i det enskilda fallet. Det finns sekretessbestämmelser som är undantagslösa (så kallad absolut sekretess) men flertalet bestämmelser innehåller skaderekvisit (raka eller omvända). Med rakt skaderekvisit menas att offentlighet utgör huvudregel, då föreligger sekretess endast *om det kan antas* att viss skada eller men uppkommer om uppgiften röjs (så kallad lindrig sekretess). Med omvänt skaderekvisit menas att sekretess utgör huvudregel, och utlämnande kan då endast ske *om det står klart* att uppgifterna kan röjas utan att viss skada eller men uppkommer (så kallad sträng sekretess) (Holstad, 2007; Clevesköld & Thunved, 2009; Strömberg & Lundell, 2007). Vid utlämnande av uppgift om personliga förhållanden måste det då stå klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men. Begreppet ”personliga förhållanden” har en vidsträckt innebörd och avser allt från enskilds bostadsadress, ekonomi till sjukdomar. Ofta skyddas inte bara den enskilde utan även den enskildes närstående av sekretessbestämmelsen. Med ”skada” avses ekonomisk förlust som vållas av att uppgift röjs om ekonomiska förhållanden, medan begreppet ”men” har en vidsträckt innebörd och tar sikte på olika kränkningar av den personliga integriteten som kan uppstå om en viss uppgift om personliga förhållanden lämnas ut, som exempelvis att någon blir utsatt för andras missaktning. Även rent rättsenliga åtgärder kan bedömas som skada eller men. Skaderisken ska bedömas ur den enskildes egen upplevelse (Holstad, 2007; Clevesköld & Thunved, 2009).

Inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården föreligger sträng sekretess, vilket är av stor betydelse för att den enskilde med förtroende ska våga vända sig till dessa myndigheter för stöd, hjälp och vård. I 26 kap. 1 § OSL regleras den sekretess som gäller inom socialtjänsten:

1 § Sekretess gäller inom socialtjänsten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, *om det inte står klart* att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (min kursivering).

I 25 kap. 1 § OSL regleras hälso- och sjukvårdssekretessen:

1 § Sekretessen gäller inom hälso- och sjukvården för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, *om det inte står klart* att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Detsamma gäller i annan medicinsk verksamhet, exempelvis rättsmedicinsk och rättspsykiatrisk undersökning, insemination, befruktning utanför kroppen, fastställande av könstillhörighet, abort, sterilisering, kastrering, omskärelse och åtgärder mot smittsamma sjukdomar (min kursivering).

Uttrycket ”hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden” omfattar, på motsvarande sätt som begreppet ”personliga förhållanden”, i princip alla uppgifter om en enskild individ från uppgift om vederbörandes adress till uppgift om sjukdomstillstånd (se prop. 1979/80:2 del A s. 84).

I förhållande till sekretess med olika styrka är det intressant att diskutera de *samrådsgrupper*, vilka finns i förhållande till barnahusverksamheten, men vilka även är vanligt förekommande i kommuner som inte har barnahus. I kommunernas samrådsgrupper kan det ingå företrädare för socialtjänst, polis, skola, barn- och ungdomspsykiatri etcetera. I försöksverksamheten var representanterna specificerade till att gälla de för barnahusverksamheterna ingående myndigheterna: socialtjänst, polis, åklagare, BUP, barnsjukvård, rättsmedicin. Clevesköld & Thunved (2009) poängterar återigen att den omständigheten att sekretess gäller mellan myndigheter och självständiga verksamhetsgrenar inom samma myndighet medför att varje i samrådsgruppen ingående myndighet måste pröva om bestämmelserna i OSL medger att uppgifter om enskilds personliga förhållanden lämnas i gruppen. Clevesköld & Thunved skriver att en sådan prövning som regel visar att utbyte av uppgifter kräver den enskildes samtycke och att om sådant samtycke inte föreligger så får sekretessen endast brytas med stöd av bestämmelse i lag. Mot denna bakgrund är det av största vikt att en noggrann prövning sker av de förutsättningar under vilka uppgifter om hans eller hennes personliga förhållanden kan diskuteras i gruppen, i de fall samtycke inte lämnats av den enskilde (Clevesköld & Thunved, 2009, s.37-38). Sverne et. al. (2007) skriver att man inte kan diskutera enskilda fall i en samrådsgrupp med representanter från exempelvis barnpsykiatrin, socialtjänsten, fritidsförvaltningen och polisen angående misstänkta övergrepp mot barn, utan att man i så fall kan diskutera oidentifierade fall för att tillgodogöra sig de kunskaper varje yrkesgrupp har, utan att bryta sekretessen (Sverne et. al., 2007, s.102-103). Angående betydelsen av olika stark sekretess inom samrådsgrupper skriver Clevesköld & Thunved (2009):

Nu gäller emellertid olika stark sekretess för de myndigheter som kan ingå i en samrådsgrupp. Som ett exempel kan nämnas att polisen har en friare ställning i sekretesshänseende än personal inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Polisen har t.ex. med stöd av 10 kap. 27 § OSL rätt att efter en intresseavvägning lämna ut uppgifter till andra myndigheter. Intresseavvägningen innebär att polisen skall göra en bedömning av om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. En sådan rätt tillkommer även andra myndigheter, dock inte socialtjänsten och hälso- och sjukvården /.../. Ett annat exempel på att olika stark sekretess gäller hos olika myndigheter är att uppgifter hos polisen, som kan vara hemliga till skydd för enskilda, kan lämnas ut efter en s.k. rak skadeprövning. Till skillnad från vad som är fallet inom vårdsektorn är presumptionen här alltså för offentlighet. Av 3 § polislagen följer vidare att polisen skall samverka med andra myndigheter, vars verksamhet berör polisverksamheten (Clevesköld & Thunved, 2009, s.37-38).

Det första exemplet som ges avser tillämpning av den så kallade generalklausulen (10 kap. 27 § OSL), och diskuteras vidare nedan under undantagsreglerna. I det andra exemplet anges att polisen har möjlighet att lämna ut uppgifter efter en så kallad rak skadeprövning, men det preciseras inte närmare vilken situation och vil-

ken typ av uppgift som avses i exemplet. I förhållande till barnahusverksamheten är det de bestämmelser som berör uppgifter i samband med förundersökningar som är av intresse avseende polis och åklagares möjligheter att lämna uppgifter till andra myndigheter. Den så kallade förundersökningssekretessen regleras dels i 18 kap. 1 § OSL, dels i 35 kap. 1 § OSL. Enligt 18 kap. 1 § första stycket OSL gäller sekretess för uppgifter som rör förundersökning i brottmål, där sekretess gäller om det skulle försvåra en pågående brottsutredning om en viss uppgift lämnades ut. Sekretessen skyddar i detta fall själva brottsutredningen, med andra ord intresset att förebygga eller beivra brott:

1 § Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål eller till angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller annan verksamhet för att förebygga brott, *om det kan antas* att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs (min kursivering).

Det finns dock även en bestämmelse i 35 kap. 1 § första stycket, första och andra punkten OSL som avser intresset att skydda enskildas ekonomiska eller personliga förhållanden under förundersökningen inom polis- och åklagares verksamhetsområde:

1 § Sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, *om det inte står klart* att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men och uppgiften förkommer i

1. utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål,
 2. angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i brottmål eller i annan verksamhet för att förebygga brott
- /.../ (min kursivering).

För polis och åklagares del finns således två skilda sekretessbestämmelser av relevans för barnahusverksamheten, varav den ena bestämmelsen syftar till att skydda brottsutredningen och är tillämplig utifrån en rak skadeprövning (så kallad lindrig sekretess) och den andra till att skydda enskildas personliga förhållanden och är tillämplig utifrån en omvänd skadeprövning (så kallad sträng sekretess).

Av 7 kap. 3 § OSL följer att det vid konkurrens mellan flera sekretessbestämmelser är den eller de bestämmelser enligt vilken uppgiften är sekretessbelagd som har företräde:

3 § Om flera sekretessbestämmelser är tillämpliga på en uppgift hos en myndighet och en prövning i ett enskilt fall resulterar i att uppgiften inte är sekretessbelagd enligt en eller flera bestämmelser samtidigt som den är sekretessbelagd enligt en eller flera andra bestämmelser, ska de senare bestämmelserna ha företräde, om inte annat anges i denna lag.

Sekretessbrytande regler: undantagsregler samt uppgiftsskyldighet

Sekretess får brytas i vissa fall. *Undantagsbestämmelserna* reglerar inte när en myndighet är skyldig att lämna uppgifter till andra myndigheter utan endast när sekretessreglerna inte hindrar dem från att göra det (Holstad, 2007, s.43).³⁴

Inledningsvis bör nämnas att sekretess till skydd för enskild inte gäller i förhållande till den enskilde själv (12 kap. 1 § OSL). Det finns dock vissa undantag även från denna regel, som ska tillämpas restriktivt. Sekretess gäller i förhållande till den enskilde själv om det med hänsyn till ändamålet med vården eller behandlingen är av synnerlig vikt att uppgiften inte utlämnas (25 kap. 6 §), sekretess för uppgift till skydd för underårig gäller i vissa fall också i förhållande till vårdnadshavaren (12 kap. 3 § första stycket OSL); sekretess för uppgift om underårigs vistelseort vid LVU-vård utan samtycke gäller också i förhållande till vårdnadshavaren om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vården (26 kap. 2 § OSL); sekretess till skydd för person som lämnat uppgift om annan persons förhållanden gäller om risk för våld eller allvarligt men uppkommer för uppgiftslämnaren eller närstående (25 kap. 7 § OSL, 26 kap. 5 § OSL). En enskild kan också helt eller delvis häva sekretess som gäller till skydd för honom eller henne, det vill säga samtycka till att uppgifter lämnas (12 kap. 2 § OSL).

I 10 kap. 2 § OSL framgår att sekretessen inte hindrar att en uppgift lämnas ut om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen hör till de regler i lagen som ger ett visst utrymme för myndigheterna att lämna sekretessbelagda uppgifter till varandra och till enskilda. Enligt Holstad (2007) har den en tämligen begränsad räckvidd med kan enligt förarbeten exempelvis tillämpas i fall då en myndighet behöver ge en annan myndighet del av hemlig information till grund för ett remissyttrande (Holstad, 2007, s.18). I kommentar till 10 kap. uppges att paragrafen anvisar en möjlighet för myndigheterna att under särskilda förutsättningar lämna uppgifter till andra myndigheter och att bestämmelsen kan vara tillämplig i fall där någon av de övriga undantagsreglerna inte gäller, samtidigt som det poängteras att det är meningen att paragrafen ska tillämpas restriktivt liksom att avsikten inte är att man av rena effektivitetsskäl ska kunna bryta sekretessen (se vidare prop. 1979/80:2 del A, s.465 för lagrådets yttrande över förslaget till motsvarande bestämmelse i SekrL).³⁵

Den så kallade generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL stadgar att en sekretessbelagd uppgift får lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda, vilket ska avgöras genom en noggrann avvägning. Syftet med bestämmelsen är att ge möjlighet till ett nödvändigt samarbete och informationsutbyte mellan myndigheter. I förarbetena till lagstiftningen har det uttryckts att generalklausulen ger utrymme för ett

34 Regler om skyldighet för myndighet att lämna uppgifter till andra myndigheter finns i ett stort antal andra författningar (exempelvis anmälningsskyldigheten i SoL som numera förts in i respektive myndigheters lagstiftningar, se vidare nedan).

35 Motiven till bestämmelsen verkar således ganska oklara, varför den bör tillämpas endast i undantagsfall och med största försiktighet, annars riskerar sekretessen att urholkas.

informationsutbyte mellan myndigheter med samma sakliga behörighet men skilda lokala kompetensområden. Generalklausulen gäller dock inte inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Clevesköld & Thunved (2009) skriver mot denna bakgrund angående samrådsgrupper att:

Från tillämpningen av bestämmelsen har gjorts ett viktigt undantag: *Hemliga uppgifter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten får aldrig med stöd av 10 kap. 27 § OSL lämnas ut till någon annan myndighet.*

Om man ser på de samrådsgrupper som är vanligt förekommande inom kommunerna kan man konstatera att generalklausulen enbart medger ett ensidigt informationsflöde. Den är således tillämplig på alla de myndigheter som kan ingå i en samrådsgrupp utom socialtjänst och hälso- och sjukvård. Att med stöd av generalklausulen diskutera enskilda ärenden i en samrådsgrupp med företrädare för dessa myndigheter låter sig således inte göra, om diskussionen innebär att socialtjänsten eller hälso- och sjukvården lämnar ut hemliga uppgifter från sin verksamhet. Självfallet får de dock ta emot uppgifter från andra myndigheter som lämnas med stöd av generalklausulen (Clevesköld & Thunved, 2009, s.72).

Myndigheter får i vissa fall lämna sekretessbelagda uppgifter som angår misstankar om brott till åklagar- eller polismyndighet. Enligt 10 kap. 21 § OSL får uppgift från socialtjänst eller hälso- och sjukvård, utan hinder av sekretess, lämnas till åklagar- eller polismyndighet om uppgiften angår misstanke om brott mot någon som inte fyllt 18 år och det är fråga om brott som avses i 3, 4 eller 6 kap. BrB eller i lagen med förbud mot könsstympning av kvinnor:

21 § Sekretessen enligt 25 kap. 1 §, 2 § andra stycket och 3-5 §§, 26 kap. 1, 3, 4 och 6 §§ samt 33 kap. 2 § hindrar inte att en uppgift lämnas till en åklagarmyndighet eller en polismyndighet, om uppgiften angår misstanke om brott som riktats mot någon som inte har fyllt arton år och det är fråga om brott som avses i

1. 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken, eller
2. lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor.

Bestämmelsen har tillkommit för att sekretessregler inte ska medföra att social- och sjukvård ska behöva medverka till att allvarliga brott mot barn av deras vårdnadshavare eller andra familjemedlemmar döljs. De berörda myndigheterna har härigenom getts frihet att själva bedöma vad som är lämpligast i varje särskilt fall med hänsyn till barnets bästa.

25 kap. 12 § samt 26 kap. 9 § i OSL medger i vissa fall att uppgifter lämnas mellan hälso- och sjukvård och socialtjänst om det krävs för att kunna ge nödvändig vård, behandling eller annat stöd till en person som inte har fyllt arton år. Nedan följer bestämmelsen i 25 kap. 12 § OSL som gäller för hälso- och sjukvården. Lydelsen är motsvarande i 26 kap. 9 § OSL för socialtjänsten:

12 § Sekretessen enligt 1 §, 2 § andra stycket och 3-5 §§ hindrar inte att en uppgift om en enskild eller närstående till denne lämnas från en myndighet inom hälso- och sjukvården till en annan sådan myndighet eller till en myndighet inom socialtjänsten, om det behövs för att ge den enskilde nödvändig vård, behandling eller annat stöd och denne

1. inte har fyllt arton år,

2. fortgående missbrukar alkohol, narkotika eller flyktiga lösningsmedel, eller
3. vårdas med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård eller lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.

Detsamma gäller uppgift om en gravid kvinna eller någon närstående till henne, om uppgiften behöver lämnas för en nödvändig insats till skydd för det väntade barnet.

Sekretessbelagd uppgift får också lämnas till annan myndighet om *uppgiftsskyldighet* följer av lag eller förordning (10 kap. 28 § OSL). Sådana sekretessbrytande bestämmelser finns för olika vårdområden, exempelvis till tillsynsmyndighet eller då anmälningsplikt enligt 14 kap. 1 § SoL föreligger till socialnämnd beträffande barn som far illa. Anmälningskyldigheten inträder så snart myndigheten, befattningshavaren eller den yrkesverksamme får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Anmälningskyldigheten förutsätter inte att det är klarlagt att socialnämnden behöver ingripa utan även uppgifter som är svårbedömda eller obestyrkta ska anmälas (Clevesköld & Thunved, 2010, s.72-77).³⁶

Bestämmelsen i 14 kap. 1 § SoL hänvisas, sedan 2003, även till i berörda myndigheters egna lagstiftningar. I prop. 2002/03:53 som bland annat bygger på Kommittén mot barnmisshandels förslag (SOU 2001:72) framhålls vikten av att skapa en *samsyn* rörande situationer och förhållanden när ett barn far illa eller riskerar att fara illa. Behovet av ett enhetligt språkbruk betonas, vilket anses underlätta samverkan och undvika missförstånd, vilket utifrån ett barnperspektiv ses som synnerligen angeläget. För att uppnå en sådan samsyn hänvisas till kommitténs beskrivning av situationer när barn riskerar att fara illa i syfte att kunna ”skapa en gemensam plattform för olika berörda aktörer för att underlätta samverkan dem emellan” och användas som verktyg för yrkesgrupper som arbetar med barn eller i andra sammanhang möter barn, bland annat i syfte att underlätta när en anmälan till socialtjänsten övervägs. Situationer när ett barn riskerar att fara illa är när barnet utsätts för fysiskt eller psykiskt våld, sexuella övergrepp, kränkningar eller när barnets behov på annat sätt försummas. Vikten av att socialtjänsten fäster stort avseende vid att utforma åtgärder så att vårdnadshavare inte endast samtycker till dessa, utan även uppmuntras till aktiv medverkan och till att själv ta ansvar för åtgärderna om möjligt, lyfts fram. Är vård med samtycke omöjligt tvingas socialnämnden överväga frågan om vård utan samtycke enligt LVU (prop. 2002/03:53, s.47-49; Norström & Thunved, 2010, s.117-119).

36 För den kommunala familjerådgivningen, vilken lyder under så kallad absolut sekretess, krävs däremot att det framkommit att en underårig misshandlats i hemmet eller att man har fått kännedom om att ett barn utsätts för sexuellt övergrepp (Clevesköld & Thunved, 2010, s.74).

Sammanfattning

Syftet med detta kapitel var att redogöra för de rättsliga bestämmelser som är centrala för den studerade samverkanskontexten och att uppmärksamma vilka regler som kolliderar eller befinner sig i spänning genom samverkan. Genom att uppmärksamma centrala spänningsförhållanden som har sin grund i den rättsligt institutionella ram som omgärdar samverkanskontexten och samverkansaktörerna menar jag att man samtidigt kan påvisa ”potentiella tolkningsproblem” som är av vikt för att förstå hur samverkansprocesserna tar form i praktiken.

Inom ramen för barnahusens verksamhetsområde startar ofta två parallella utredningar som har olika syften, dels en social utredning om barnets behov av skydd och stöd, dels en förundersökning om brottsmisstanken. Samverkansaktörerna har olika roller, uppdrag och ansvar i förhållande till verksamheten, och aktualiseras i förhållande till olika utredningar. Vissa myndigheter ansvarar således för barnets välfärd, hälsa och utveckling medan andra för att brott utreds och beivras. Socialtjänstens utredning ska utifrån en helhetssyn bedöma barnets behov av skydd och stöd och inte primärt fokusera på brottsmisstanken. Polis och åklagares förundersökning ska däremot fokusera på just brottsmisstanken och utreda huruvida ett brott har begåtts eller inte. Samverkan i barnahus spänner mot denna bakgrund över ett flertal rättsområden, som socialrätt och straffrätt, och aktualiserar ett flertal lagstiftningar av olika lagstiftningskaraktär, vissa detaljerade och andra öppna, vilket i sin tur medför olika stort tolknings- och handlingsutrymme för de skilda samverkansaktörerna. Dessa rättsligt institutionella ramar medför spänningsförhållanden och normkonflikter i relation till samverkan.

För myndigheterna finns det en allmän regel om samverkan liksom en samverkansskyldighet beträffande barn som far illa eller riskerar att fara illa. Men samtidigt som det finns generella samverkansbestämmelser så gäller sekretess generellt mellan myndigheterna. Sekretess råder även mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet. Den omständigheten att myndigheter samverkar i samrådsgrupper, i barnahus, eller på annat sätt, påverkar inte den generella sekretessen mellan myndigheter i sig. Varje aktör företräder sin myndighet och är bunden av den sekretess som gäller för respektive myndighet. Samtidigt innehåller sekretesslagstiftningen en rad undantag från huvudregeln om sekretess mellan myndigheter, med andra ord sekretessbrytande regler. Vissa av dessa utgör en skyldighet att anmäla och lämna uppgifter, andra medger en möjlighet att lämna uppgifter. Exempelvis får myndigheter i vissa fall lämna sekretessbelagda uppgifter som angår misstankar om brott till åklagar- eller polismyndighet. Uppgifter får också i vissa fall lämnas mellan socialtjänst och hälso- och sjukvård om det krävs för att kunna ge nödvändig vård, behandling eller annat stöd till ett barn. Myndigheterna har vidare en anmälningsplikt till socialnämnden om de får kännedom om något som kan innebära att socialtjänsten behöver ingripa till skydd för ett barn.

Sekretessen för respektive samverkansaktörer är mot bakgrund av de olika rättsområdena och lagstiftningarna av olika styrka och skyddar olika intressen, dels skyddet för enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, dels intresset att förebygga och beivra brott. Inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården föreligger sträng sekretess medan polis och åklagares förundersökningssekretess främst utgörs av en lindrig sekretessbestämmelse. Det innebär att varje ingående myndighet i första hand måste pröva om sekretessbestämmelserna medger att uppgifter lämnas till övriga myndighetsaktörer som ingår i samverkan, eller till vilka myndighetsaktörer. Varje myndighet måste således göra komplicerade bedömningar och intresseavvägningar vid utbyte av information och samordning av de parallella utredningarna. Mot bakgrund av att sekretessen har olika styrka kan det i vissa fall medföra ett ensidigt informationsutbyte vid samråd. Sekretessbestämmelserna står således i ett spänningsförhållande till samverkansbestämmelserna.

Socialtjänsten har huvudansvar för barns skydd och stöd liksom ett förstahandsansvar för att få till stånd samverkan mellan myndigheterna. De har också en möjlighet, men inte en skyldighet, att polisanmäla misstankar om brott mot barn. Det råder mot denna bakgrund också ett spänningsförhållande mellan socialtjänstens förstahandsansvar för barns behov av skydd och stöd och polis och åklagares brottsutredande arbete som i sig medför ett behov av att brottsutredningen både genomförs skyndsamt och skyddas. Dessa spänningsförhållanden medför vidare komplicerade bedömningar av barnets bästa. Samordningen av utredningarna medför också ett spänningsförhållande mellan socialtjänstens skyldighet att skyndsamt underrätta barnets vårdnadshavare om att en utredning har inletts och polis och åklagares förundersökningssekretess som ska säkra att brottsutredningen inte försvåras på grund av att en viss uppgift lämnas ut, och som medför ett behov av att vårdnadshavare inte informeras innan tillräckliga utredningsåtgärder har vidtagits. Samtidigt är upprätthållande av sekretessen till skydd för enskildas integritet en grundförutsättning för ett förtroendefullt samarbete med de enskilda, med andra ord barnen och deras vårdnadshavare. På samma sätt är information och öppenhet en grundförutsättning för socialtjänstens fortsatta arbete, för ett frivilligt samarbete liksom samtycke till insatser till stöd för barnet. Det råder således vidare ett spänningsförhållande mellan frivillighet och tvång, mellan allmänna regler och undantagsbestämmelser, mellan barn och vårdnadshavare samt möjligheterna att både skydda barn och utreda brott och samtidigt få samtycke till stöd, vård eller behandling.

Kunskapsbakgrund

Jag menar att man kan få en förståelse för uppkomsten av samverkan i barnahus genom att beskriva ett antal perspektiv som har varit under framväxt de senaste decennierna, och som samtliga återspeglas i barnahusidén – nämligen *brottsofferperspektivet*, *barnperspektivet* och vad som kan kallas *brukarperspektivet*. Enligt min tolkning kan man spåra varför barnahusen har förankrats som idé utifrån det framväxande brottsofferperspektivet som särskilt kommit att betona kvinnors och barns utsatthet samt det fokus som har riktats mot barns rättigheter i samband med barnkonventionens tillkomst och efterföljande förändringar i nationella lagstiftningar. Även det växande fokus som har riktats mot att brukares eller klienters behov ska stå i centrum vid skilda välfärdsinsatser, snarare än byråkratiska och organisatoriska gränsdragningar, utgör en bakgrund till barnahus som idé. Samverkan har inom samtliga tre framväxande perspektiv setts som centralt, om inte direkt avgörande.

Brottsofferperspektivet i kombination med barnkonventionens barnperspektiv har fört med sig ett rättighetstänkande, som innebär att barnahusidén utgår från att brottsutsatta barns rättigheter och rättssäkerhet kan stärkas genom att myndigheterna har en nära samverkan. Barnahusidén utgår vidare från att myndigheternas skilda insatser bättre kan möta barnens behov genom att de organiseras under ett gemensamt tak, alltså runt barnet, istället för att barnet ska slussas runt mellan de olika myndigheterna. Idén om samverkan i barnahus präglas således också starkt av tanken om att barnets behov ska stå i centrum, vilket motsvarar ett brukarperspektiv. Utan anspråk på att ge en uttömmande beskrivning av perspektiven i sig, kommer jag att beröra dem då jag ser dem som ingående i den studerade samverkanskontextens institutionella omgivning. Denna institutionella omgivning har i sin tur betydelse för hur samverkansaktörerna både tänker och handlar.³⁷

37 Jag vill dock påpeka att brottsofferperspektivet och barnperspektivet inte är av huvudintresse i förhållande till avhandlingens syfte. De används inte heller som teoretiska eller metodologiska perspektiv eller begrepp i avhandlingen. Mer heltäckande genomgångar av perspektiven görs mot denna bakgrund inte. Brukarperspektivet hänger direkt samman med framväxten och vidareutvecklingen av samverkan inom hela välfärdsområdet, och berörs således mer ingående under genomgången av tidigare samverkansforskning.

Brottsofferperspektiv

Begreppet brottsoffer började användas i det svenska språket först under 1970-talet, då framväxandet av en brottsofferdiskurs tog sin början. Tidigare hade brottet och brottslingen varit i fokus inom forskningen. Under 1900-talets början fram till slutet av 1960-talet handlade den forskning som belyste offret om brottsoffrets egen roll och medverkan i sin viktimisering och utgick alltså inte från det synsätt som idag karakteriserar den viktimologiska forskningen (Bergenlöv, Lindstedt Cronberg & Österberg, 2009). Det finns flera olika förklaringar till brottsofferdiskursens framväxt. Åkerström (1995) menar att samhället har kommit att ändra sitt fokus till brottsoffer (Åkerström, 1995). Även om rättsväsendet traditionellt sett har den misstänkte i fokus medan socialtjänstens arbete traditionellt sett är inriktat på andra grupper än brottsoffer (Sonander, 2008, s.81) så har fokus på brottsoffer ökat under senare år inom båda rättsområdena. En faktor som har haft betydelse för framväxten av ett brottsofferperspektiv är enligt Tham (2001) kvinnorörelsen, som bidragit till att kvinnor som brottsoffer lyfts fram och under senare år även (dessa kvinnors) utsatta barn, vilket kan förstås utifrån att barnet ses som en del av kvinnans sfär samt att barnets rättigheter genom konventioner och lagar successivt betonats (Tham, 2001 utifrån Sonander, 2008).

Det finns olika definitioner av begreppet brottsoffer både inom forskning och inom olika rättsområden och lagstiftningar, varav vissa snäva, exempelvis juridiska definitioner, och andra vida, exempelvis sociologiska definitioner. Polis och åklagares mer juridiskt definierade brottsofferdefinition, inriktad på huruvida ett brott mot barnet har begåtts eller inte, är inte densamma som socialtjänstens. Om barnet juridiskt sett är att betrakta som ett brottsoffer är ”egentligen” inte relevant för socialtjänsten, då deras uppgift är att undersöka ifall barnet är i behov av stöd och hjälp.³⁸ Jag menar att dessa skilda definitioner, synsätt och idéer om brottsoffer är av intresse i förhållande till samverkan i barnahus på grund av att de påverkar hur sociala praktiker formas i arbetet med brottsoffer och därmed även hur organiseringen av samverkan i barnahus tar form, samt vilka konsekvenser samverkansorganiseringen får. Med tanke på att jag studerar en samverkanskontext är det också av intresse ifall skilda brottsofferdefinitioner, synsätt och idéer påverkas av varandra då de möts och förhandlas kring i samverkan.

Under de senaste decennierna har flera insatser, åtgärder och lagförändringar³⁹ genomförts för att tillgodose brottsoffers intressen i olika led i rättsprocessen och

38 Se vidare Sonander, 2008.

39 Som exempel i förhållande till lagändringar som rör barn som brottsoffer kan nämnas att regeringen i prop. 2002/03:53 föreslog en särskild straffskärpningsgrund vid brott där barns trygghet och tillit för en närstående person hotas exempelvis genom situationer där barn bevittnar våld mellan vuxna inom familjen. Arbetet med en ny sexualbrottslagstiftning medförde vidare att skyddet för barn och ungdomar mot att utsättas för sexuella kränkningar stärkts genom att det infördes särskilda straffbestämmelser för sexualbrott som riktar sig mot barn som till exempel bestämmelser om våldtäkt mot barn och sexuellt övergrepp mot barn där det inte längre ställs krav på att våld eller hot har använts vid övergreppet (prop. 2004/05:45). Att barn som bevitnat allvarligt brott mot närstående 2006 gavs rätt till kränkingsersättning från staten kan också nämnas i detta sammanhang liksom tillkomsten av lagen om särskild företrädare för barn år 2000.

vad som kallas rättskedjan. Också behovet av det samlade stödet till brottsoffer har uppmärksamrats. Som ett särskilt viktigt område har *mäns våld mot kvinnor* fokuserats.⁴⁰ Även *barn och unga* som en särskilt angelägen grupp har därefter lyfts fram, både som direkt och indirekt utsatta brottsoffer. Samverkan betraktas generellt som en förutsättning för att på ett väl fungerande sätt kunna möta och arbeta med brottsoffer liksom tillvarata deras rättigheter.

I prop. 2000/01:79 *Stöd till brottsoffer* diskuteras ett flertal för sammanhanget intressanta strategier för stöd till brottsoffer som: utbildningsinsatser för rättsväsendets samtliga yrkesgrupper i brottsofferfrågor, samarbete mellan myndigheter framför allt utifrån vad som kallas rättskedjan och satsning på viktimologisk forskning. Det diskuteras också "fortsatta insatser för bättre samarbete" utan att utredningen ger några konkreta förslag i denna del. Regeringens bedömning lyder: "Polis, åklagare och domstolar bör samverka i frågor som rör stöd till brottsoffer. Det kan också i vissa fall vara önskvärt att sådan samverkan sker med andra myndigheter och med ideella organisationer. Regeringen avser att i regleringsbrevet för år 2002 uppdraga åt Rikspolisstyrelsen, Riksåklagaren och Domstolsverket att verka för att en ökad samverkan i brottsofferfrågor kommer till stånd. Brottsoffermyndigheten bör ges i uppdrag att starta lokal brottsoffersamverkan på ytterligare platser i landet" (prop. 2000/01:79, s.20).

I propositionen betonas också att barn som brottsoffer behöver uppmärksammas ytterligare. En annan viktig del i regeringens strategi är att korta handläggningstiderna inom rättsväsendet samt öka uppklaringsprocenten vad gäller brott, varför man tillsatte en beredningsgrupp (dir. 2000:90). Skälen till regeringens bedömning att man bör satsa på utbildning i brottsofferfrågor för polis-, åklagar- och domstolsväsendet är att en betydelsefull faktor för vilka konsekvenser ett brott kan få för den enskilde individen är de följdändelser som brottet medför. "Händelsen i sig utgör inte alltid det största hotet mot den drabbades framtida psykiska hälsa. Lika avgörande kan bemötandet eller bristen på lämpliga åtgärder och information vara efter det att händelsen ägt rum. Människor i kris måste behandlas på ett sådant sätt att risken för en så kallad sekundär traumatisering minskas" (prop. 2000/01:79, s.15).

Sekundär traumatisering, eller *sekundär viktimisering*, avser den psykiska stress som kan uppstå till följd av att omgivningen reagerar på ett negativt sätt för den drabbade. Det sekundära traumat kan uppstå i mötet med polis, åklagare eller domare som saknar kunskap om och förståelse för brottsoffers sårbarhet, enligt regeringen, vilket medför ett utbildningsbehov i syfte att motverka en sekundär traumatisering. Framför allt betonas betydelsen av information till brottsoffer. "Men ett gott omhändertagande är inte bara av central betydelse för offrets rehabilitering. Det är också av största betydelse ur rättssäkerhetssynpunkt. Får människor intrycket av att rättsväsendets representanter nonchalerar eller bagatelliserar vissa typer av brott finns det en uppenbar risk att förtroendet för rättsväsendet minskar" (prop. 2000/01:79, s.16). Det påtalas även behov av utbildning i brottsofferfrågor avseende offers behov och reaktioner för hälso- och sjukvårdspersonal liksom att frågan om rättsintyg bör

40 Se till exempel SOU 1994:56 angående Kvinnofridsreformen.

behandlas i läkarnas utbildning. Det föreslås att de utbildningsinsatser för personal inom socialtjänsten som regeringen har föreslagit i propositionen om kvinnofrid även ska innehålla mer allmänna frågor om brottsoffer, liksom att handlingsprogram och rutiner bör utarbetas inom socialtjänsten för omhändertagande av brottsoffer. Vidare bedöms en utvidgad försöksverksamhet med medling mellan gärningsman och offer som positivt. De ideella organisationerna, brottsoffer- och kvinnojourer med flera, anses utgöra ett viktigt komplement till samhällets stöd åt brottsoffer, men tillgängligheten till dessa organisationer bör öka, enligt regeringen (prop. 2000/01:79).

Den så kallade rättskedjan hänger samman med att betydelsen av nära samarbete mellan polis, åklagare och domstolar har börjat uppmärksammas alltmer, vilket bland annat lett till att regeringen påbörjat ett omfattande arbete för att modernisera rättsväsendet som inbegriper organisationsförändringar, förändrade och nya arbetsmetoder,⁴¹ personalutbildning och annan kompetensutveckling där, vad man kallar, medborgarperspektivet är grunden och ska genomsyra allt arbete. ”Arbetet skall i ökad utsträckning utgå från en helhetssyn på verksamheten och, med bibehållen respekt för den inbördes rollfördelningen, långtgående samverkan” (prop. 2000/01:79, s. 16-17).

I propositionen nämns att en rad olika projekt för att förbättra samverkan har inletts, bland annat att det vid landets samtliga åklagarmyndigheter i samverkan med berörda myndigheter har inletts så kallade rättskedjeprojekt. ”Med rättskedjeprojekt menas att myndigheterna inom rättsväsendet, med iakttagande av den inbördes rollfördelningen, är beroende av varandras verksamhet för att tillgodose den enskilde medborgarens krav på minskad brottslighet och ökad trygghet. Målet med projekten är att med bibehållen kvalitet och rättssäkerhet åstadkomma en snabbare genomströmning genom hela rättskedjan från brottsanmälan till slutlig lagföring. Detta kommer att komma såväl brottsoffren som de misstänkta gärningsmännen till godo” (prop. 2000/01:79, s.17).

Härutöver diskuteras även en utvidgad rätt till målsägandebiträde, stödperson liksom lagen om särskild företrädare för barn, som trädde i kraft år 2000. Lagen om särskild företrädare tillkom för att stärka möjligheterna att tillvarata barns rätt i fall då en vårdnadshavare eller någon som vårdnadshavaren står i ett nära förhållande till misstänks för brott mot barnet. I vissa fall kan då en särskild företrädare förordnas för barnet i syfte att förbättra förutsättningarna att utreda sådana brottsmiss-tankar. Den särskilda företrädaren ska istället för barnets vårdnadshavare tillvarata barnets rätt under förundersökningen och i rättegång. ”En central bestämmelse i lagen är möjligheten för domstol att fatta ett interimistiskt beslut om förordnande (6 §). Härigenom kan vissa inledande utredningsåtgärder genomföras utan vårdnadshavarens vetskap, vilket kan vara av stor betydelse i denna typ av utredningar” (prop. 2000/01:79, s.57). I skrivelser till Justitiedepartementet (Ju2000/1642 och Ju2000/5184) har problem med lagen anförts, bland annat avseende hur lagens bestämmelse om interimistiskt beslut samverkar med reglerna i lagen (1996:242) om domstolsärenden och socialtjänstlagen om kommunikation med parterna respektive

41 Se i detta sammanhang även prop. 2004/04:131 och 2007/08:139 om *En modernare rättegång*.

information till socialtjänsten. ”På grund av bestämmelser om kommunikation och information i nämnda lagar finns /.../ risk för att vårdnadshavare i vissa fall får reda på att domstol har fattat ett interimistiskt beslut om särskild företrädare innan dess att polis/åklagare har hunnit genomföra ett första förhör eller läkarundersökning har påbörjats” (prop. 2000/01:79, s.57). Det väsentliga när det gäller tidpunkt för underrättelse om till exempel ett förhör med barnet sägs vara intresset av att undvika att en vårdnadshavare ges tillfälle att påverka barnet till men för utredningen. Normalt sett bör vårdnadshavare med hänsyn till detta kunna underrättas så snart ett förhör eller läkarundersökning har påbörjats (prop. 2000/01:79 *Stöd till brottsoffer*, se även prop. 1993/94:143 *Brottsoffren i blickpunkten*).

Avseende socialtjänstens ansvar finns det i förhållande till gruppen *brottsoffer* en särskild bestämmelse i 5 kap. 11 § SoL. Bestämmelsen lyder sedan 2006:

11 § Till socialnämndens uppgifter hör att verka för att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp. Socialnämnden skall särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation. Socialnämnden skall också särskilt beakta att barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående vuxna är offer för brott och kan vara i behov av stöd och hjälp.

I samband med förslag i prop. 1997/98:55 om kvinnofrid och ändringar i BrB för att motverka våld mot kvinnor beslöts att SoL skulle kompletteras med en specifik skyldighet att stödja brottsutsatta kvinnor. Efter förslag i prop. 2000/01:79 har socialnämndens ansvar utsträckts till att omfatta alla som utsatts för brott och deras närstående. Genom lagändring 2006 slogs det i paragrafen uttryckligen fast att socialnämnden ska beakta att barn som har bevittnat våld också är brottsoffer samt kan vara i behov av stöd (prop. 2005/06:166, se även SOU 2006:65). I kommentarer till 11 § SoL uppges att det är viktigt att myndigheterna samarbetar så att de situationer som omfattas av bestämmelsen kommer till socialtjänstens kännedom, liksom att det är nödvändigt att kommunerna vid behov samverkar över kommungränserna för att kunna fullgöra de uppgifter som följer av bestämmelserna om socialtjänstens arbete med *Våldsutsatta kvinnor och deras barn*, exempelvis när det gäller gruppverksamheter, skyddat boende eller insatser för män (Nordström & Thunved, 2010, s.165-169).

När det gäller barnahusverksamheterna har vissa av dessa inkluderat barn som bevittnat våld i målgruppen men andra inte, i det senare fallet oftast med förklaringen att barn som bevittnat våld inte kan vara målsägande i en förundersökning eller kommande rättsprocess. Barnahusverksamheterna har på vissa orter mer eller mindre direkta kopplingar till kvinnofridsverksamheter medan på andra inte.⁴² I SOU 2006:65 påtalas socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor i förhållande till barnahuset, där det argumenteras för att barn som upplevt våld mellan närstående i större utsträckning bör inkluderas i barnhusens målgrupp genom att erbjudas kris- och stödsamtal, även om det inte pågår en brottsutredning. Det hänvisas i detta

42 Se vidare i analyskapitel 10.

sammanhang till den då förestående, och nu gällande, förändringen i 5 kap. 11 § SoL som förtydligar att barn som har upplevt denna typ av våld också är brottsoffer. Avslutningsvis skrivs att: ”Vi vill även fästa uppmärksamheten på att i de fall barnen kommer till barnhusen på grund av misshandel och andra övergrepp mot barnet inom familjen, förefaller det rimligt att också beakta att det kan ha förekommit våld mot barnets mamma. Som tidigare redovisats överlappar barnmisshandel och kvinnomisshandel inte sällan varandra” (SOU 2006:65, s.198). Samverkan lyfts vidare fram som något väsentligt för att på ett effektivt sätt arbeta med våldsutsatta kvinnor och deras barn (SOU 2006:65, s.201-218). Socialstyrelsen har nu också gett ut allmänna råd om socialnämndens arbete med våldsutsatta kvinnor samt barn som bevittnat våld, där samverkan både internt och externt, på övergripande nivå och i enskilda ärenden, rekommenderas (SOSFS 2009:22).⁴³

Widerberg (2007) menar att kvinnoforskningens synliggörande av kvinnors liv och situation också medfört ett synliggörande och en ny förståelse av misshandel och sexuella övergrepp. Vidare anser hon att det makt-, dominans- och underordningsperspektiv som genomsyrat kvinnoforskningen har bidragit till tolkningen av kön som resulterat i att det handlar om *män som förövare* och *kvinnor som offer* (Widerberg, 2007, s.455). Hon skriver: ”Kvinnomisshandel kallades tidigare för ’familjeskandaler’ eller helt enkelt ’misshandel’. Synliggörandet av att det handlar om en könsrelation, där män använder våld för att kontrollera och dominera kvinnor, var det som låg bakom denna omdefiniering. Förståelsen av incest följer ett liknande mönster. Tidigare hänsyftade incest huvudsakligen på sexuella relationer inom familjen eller släkten, oftast mellan syskon. Att det handlar om vuxna män som begår sexuella *övergrepp* – vilket är vad man ser i utnyttjandet av ett sådant dominans- och tillitsförhållande i sexuellt avseende – var en ny kunskap som skakade vår förståelse av kön, familj och samhälle i deras grundvalar” (Widerberg, 2007, s.455). Widerberg menar också att mannens situation därmed uppmärksammades, vilket så småningom gav upphov till en synliggörandeforskning om den manliga parten i de nämnda könsrelationerna. Mansforskningen, som uppstod i mitten av 1980-talet, har fokuserat på män som förövare men efter hand även män som offer, både som barn och vuxna, med både kvinnor och män som förövare. Tematiskt har tyngdpunkten lagts på faderskap och på män och våld. Mannen har både betraktats som förtryckt, till exempel gällande faderskap, och förtryckare, till exempel gällande män som våldsutövare (Widerberg, 2007, s.455-457).

Widerberg skriver att mansforskningen haft sitt avstamp i kvinnoforskningen och använt kvinnoforskningens alla faser på en och samma gång, men att forskningen har strävat efter att ge en annan bild av mannen än vad kvinnoforskningen tecknat. I övergången till vad Widerberg kallar den reflexiva fasen gällande förståelsen av kön, en ny teorikritisk fas, har på så sätt mansforskningen utgjort en viktig del samtidigt som Widerberg menar att kvinnoforskningen fortsatt har dominerat och dominerar utvecklingen när det gäller förståelsen av kön, utvecklingen mot en postmodern, postindustriell, postkolonial och/eller postfeministisk köns- eller genusforskning, i

43 Se även Brå:s rapport 2010:4.

kraft av sin omfattning, tyngd och historia samt den institutionalisering som man fått kämpa sig till (Widerberg, 2007, s.449-468).

De skilda faser, perspektiv och inriktningar i forskningen om könsrelationer som Widerberg beskriver, menar jag visar på komplexiteten och de möjliga variationer i problembild som också hänför sig till barnahusens verksamhet, där kunskap och problemförståelse är beroende av angreppsvinkel, och de tolkningar av kön som gjorts och görs. I detta sammanhang kan det också vara av intresse att nämna att Brottsförebyggande rådet menar att våld i nära relationer bör betraktas som ett beteende där både strukturella och individuella omständigheter samverkar, och där könsmakten är en av flera dimensioner. Inte minst när det gäller att praktiskt förebygga och motverka relationsvåld menar Brå att det är viktigt att identifiera konkreta riskfaktorer. Brottsförebyggande rådet lyfter också fram att tidigare forskning visar att det inte är helt okomplicerat att dra likhetstecken mellan våld i nära relationer och mäns våld mot kvinnor, vilket i allmän debatt ibland uttalas som synonymer (Brå, 2009:12, s. 7, 14). Resultaten från utvärderingen av försöksverksamheten med barnahus visar också att misstänkta förövare utifrån undersökningsmaterialet varierar mellan pappor, personer som barnen har relationer till men som är externa i förhållande till barnens familjer, mammor, föräldrarna gemensamt samt okända personer (Åström & Rejmer, 2008, s.111). Detta kan ses som ett tecken på att problembilden ser olika ut för olika barn, och således inte ensidigt kan förklaras utifrån ett köns-maktsperspektiv.⁴⁴

Hacking (2004) beskriver också barnmisshandel och övergrepp mot barn som ”ett begrepp i snabb rörelse”. Hacking visar hur skilda kategorier om övergrepp mot barn har bildats, förändrats och påverkats, samt problematiserar tendensen att blanda samman ”det verkligt onda, övergrepp mot barn (verkligt beteende, verkliga händelser) med begreppet, idén om övergrepp mot barn” (Hacking, 2004, s.167). Misshandel och övergrepp som en central klassifikation, med följd-kategorier som förövare och utsatta barn, har enligt Hacking haft enorma konsekvenser för exempelvis rättsväsendet, det dagliga sociala arbetet, för övervakningen av familjen, för barnens liv och för det sätt som barn och vuxna beskriver sina handlingar och sitt förflutna (Hacking, 2004, s.175).

Poängen med Hackings diskussion menar jag är att visa hur idéer påverkar våra tankesätt men också hur vi organiserar verksamheter och praktiker, och att dessa idéer inte är konstanta utan under ständig förändring, samt att idéerna och verkligheten inte är direkt överlappande men samtidigt påverkar varandra. Hacking visar hur barnmisshandel eller övergrepp mot barn är en *interaktiv kategori* som växelverkar med människor och deras beteenden, och dessutom hur moraliskt värdeladdade begreppen är (Hacking, 2004, s.167-211).

44 I avhandlingens analyskapitel 11 diskuteras synen på barnahusens målgrupp vidare.

Barnperspektiv

Den rättsliga regleringen rörande barn har genomgått en utveckling under 1900- och 2000-talen som förenklat uttryckt har inneburit en individualisering och ”statushöjning” av barn som enskilda rättssubjekt. Schiratzki (2002) menar exempelvis att ett nytt rättsområde – barnrätt – har etablerats i kölvattnet av barnkonventionen (Schiratzki, 2002). 1989 antog FN:s generalförsamling FN:s konvention om barns rättigheter – barnkonventionen – och Sverige ratificerade denna 1990. Svenska staten har därigenom det yttersta ansvaret för att konventionens förpliktelser uppfylls. Den statliga förvaltningen, inklusive alla myndigheter, har således ett ansvar för att barnkonventionen efterlevs. Barnkonventionen har i Sverige implementerats genom att *transformeras* in i den nationella lagstiftningen, vilket innebär att svensk lagstiftning har anpassats så att den harmonierar med barnkonventionen, och så att barnkonventionen beaktas då lagförändringar genomförs eller nya lagar stiftas.⁴⁵ Barnkonventionen avspeglas på så sätt i flera av de centrala lagar som reglerar de i barnhusen samverkande myndigheternas verksamheter.

I barnkonventionen tillskrivs barn individuella rättigheter⁴⁶. Barnkonventionen omfattar en lång rad rättigheter för barn, närmare bestämt 54 artiklar, vilka enligt Schiratzki delvis kompletterar, delvis motsäger varandra (Schiratzki, 2002, s.40). Man brukar tala om att barnkonventionen tillerkänner barn tre typer av rättigheter, eller ”tre p:n”: *provision* (resurser), *protection* (beskydd) och *participation* (deltagande). Barnkonventionen talar således inte bara om att barn ska skyddas och tas om hand, utan också om att barn kan vara aktiva deltagare i samhället (Johansson, 2009, s.22). Artikel 3 som stadgar att *barnets bästa* ska komma i främsta rummet är tänkt att tillämpas dels som en allmän princip som ska genomsyra tillämpningen av barnkonventionen, dels som ett verktyg för att tolka och ge innehåll åt barnkonventionens övriga artiklar. Principen om barnets bästa kan härledas ur två grundläggande tankar som båda har satt sina spår i barnkonventionen, nämligen dels att barn har fullt och lika människovärde, dels att barn är sårbara och i behov av särskilt skydd och stöd. För att fastställa barnets bästa krävs att ett *barnperspektiv* anläggs (SOU 1997:116). Vad som menas med barnperspektiv är dock en omdebatterad fråga.

Kommittén mot barnmisshandel beskrev tre former av barnperspektiv: *samhällets barnperspektiv*, *det vuxna barnperspektivet* och *barnets eget perspektiv* (prop. 1996/97:124). Begreppet barnperspektiv har också tolkats betyda ”att se med barnets ögon”, där begreppet perspektiv har ansetts vara synonymt med begreppet synvinkel. Man har vidare utgått från att barnets bästa kan fastställas antingen genom

⁴⁵ Se vidare Rejmer, 2003; Schiratzki, 2002 et. al.

⁴⁶ Barnkonventionen är indelad i tre delar där de rättigheter som fastslås i del 1 kan delas in i tre kategorier efter deras ändamål – där den första kategorin av rättigheter rör barns grundläggande fri- och rättigheter, den andra barns behov av skydd och den tredje kategorin rättigheter som syftar till att främja barns utveckling. Artiklarna 2, 3, 6 och 12 är vägledande för hur övriga artiklar ska tolkas, där artikel 2 stadgar barns lika värde och rättigheter, artikel 3 att barnets bästa ska komma i främsta rummet och vara vägledande i alla åtgärder som rör barn, artikel 6 barns rätt till liv och artikel 12 barns rätt att komma till tals (Schiratzki, 2002; Johansson, 2009 et. al.).

ett *objektivt* eller genom ett *subjektivt* perspektiv, alternativt genom en kombination av de båda perspektiven. Med ett objektivt perspektiv avses att beslutsfattare gör en bedömning av vad som utgör barnets bästa baserat på vetenskaplig kunskap och beprövad erfarenhet, medan det subjektiva perspektivet innebär att barnet själv berättar om sina önskemål och behov. En kombination innebär att en vuxen gör en sammanvägning av de båda perspektiven (SOU 1997:116 *Barnets bästa i främsta rummet*; Schiratzki, 2002; Rejmer, 2003). Vidareutveckling och omtolkning har dock skett av begreppet barnperspektiv, som visar på dess mångtydighet. Halldén (2009) menar att begreppet barnperspektiv både kan vara ett starkt ideologiskt laddat begrepp, som använts flitigt i den politiska retoriken och som ställningstaganden i politiska och barnrättsliga sammanhang⁴⁷, och ett metodologiskt begrepp och tillnärmande inom barnforskningen (Halldén, 2009, s.6)⁴⁸.

Innebörden i begreppet kan sammanfattningsvis sägas variera i tid och rum och i takt med att samhället och synen på barn och barndom förändras, och således även i takt med att barn- och barndomsforskningen utvecklas och förändras inom olika vetenskapliga discipliner (Halldén, 2009; Johansson, 2009).

I svensk lagstiftning har begreppet barnets bästa tolkats på olika sätt inom olika rättsområden⁴⁹ som exempelvis socialrätt och straffrätt, vilket är intressant i förhållande till samverkan i barnahus. Exempelvis ska principen om barnets bästa enligt SoL beaktas vid alla åtgärder som rör barn (1 kap. 2 § SoL).⁵⁰ Vidare ska barnets inställning, så långt det är möjligt, klarläggas när åtgärder rör barn (3 kap. 5 § SoL). I FUK handlar barnets bästa snarare om att barnförhör ska genomföras så skonsamt som möjligt och därav att inte fler förhör än nödvändigt, med hänsyn till utredningens art och barnets bästa, ska äga rum (17 § FUK)⁵¹. Principen om barnets bästa kan sägas styra samtliga samverkande aktörer i barnhusverksamheterna, men få varierande innebörd bland annat i förhållande till respektive lagstiftningar som

47 Ett exempel härpå kan ses i prop. 2009/10:232 *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige*. I propositionen rubriceras politiken inom detta område som *barnrättspolitik* istället för som tidigare *barnpolitik*. Här redogörs för vilka insatser som har genomförts under mandatperioden för att bekämpa våld mot barn, samt presenteras ett antal initiativ av strategisk betydelse för att stärka barns rättigheter med utgångspunkt i barnkonventionen och ett barnperspektiv (prop. 2009/10:232).

48 Som metodologiskt begrepp har hon vidare argumenterat för vikten av att metodologiskt skilja på *barns perspektiv*, som syftar på att i forskningen sträva efter att fånga barns röster, och *barnperspektiv*, som ett mer övergripande begrepp som innebär att uppmärksamma konsekvenserna av olika beslut eller vilka erfarenheter som ryms i de olika positioner som barn tillåts inta i ett bestämt samhälle. Halldén ställer dock frågan ifall begreppet barnperspektiv har spelat ut sin roll som analytiskt begrepp, då det blivit så pass utbrett, ideologiskt laddat samt oprecist och att begreppet på så sätt snarare löper en risk att användas som ett mantra och ett sätt för forskare att skriva in sig i ett ideologiskt läger, än som ett fruktbart analytiskt begrepp (Halldén, 2009, s.4-19).

49 Se vidare Åström & Rejmer, 2008, s.47 ff; Schiratzki, 2002 et. al.

50 2 § När åtgärder rör barn skall det särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver. Med barn avses varje människa under 18 år.

51 17 § Förhör med någon som är under 18 år och som är misstänkt för brott, målsägande eller vittne, skall planeras och verkställas så att det inte uppkommer fara för att den som förhörs tar skada. Särskild varsamhet bör iaktas om förhöret rör sexuallivet. Det bör nog tillens att uppseende inte väcks kring förhöret. Detta får inte göras mer ingående än omständigheterna kräver. Förhör får inte äga rum fler gånger än som är nödvändigt med hänsyn till utredningens art och barnets bästa.

reglerar samverkansaktörernas respektive uppgifter.⁵² En förutsättning för att barnets bästa ska kunna förverkligas är att barnet på något sätt får komma till tals. Artikel 12 i barnkonventionen stadgar barns rätt att få komma till tals i alla juridiska och administrativa förfaranden som gäller dem, antingen direkt eller indirekt genom en företrädare. Rätten att få komma till tals gäller oavsett barnets kön, ålder, språk, etnicitet, funktionshinder eller behov av annat särskilt stöd. Då barnets utsaga beaktas ska hänsyn tas till dess ålder och mognad. Barn får däremot inte känna sig pressade eller påverkade när de ska uttrycka sig. Det finns vidare ingen skyldighet för ett barn att uttrycka sina åsikter.

Hur barn kan eller får komma till tals varierar vidare i svensk lagstiftning, vilket har ansetts ge upphov till brister och konflikter avseende barns delaktighet.⁵³ Singer (2000) menar att den svenska lagstiftningens anpassning till barnkonventionen har bidragit till att en konflikt i synen på barn har uppkommit. Artikel 3 (barnets bästa) har, enligt Singer, tolkats på ett sätt som stärker ett i svensk rätt etablerat *behovsorienterat synsätt* på barn, medan artikel 12 (barns rätt att komma till tals) har medfört att ett nytt *kompetensorienterat synsätt* införts i svensk rätt vilket betonar barnets förståelse till medbestämmande (Singer, 2000). Rasmusson (2008) skriver i likhet härmed att det såväl inom SoL som barnkonventionen inryms ett spänningsförhållande mellan synen på barnet som sårbart och i behov av skydd å ena sidan⁵⁴ och barnet som subjekt och aktör med kompetens att involveras i viktiga beslut å andra sidan⁵⁵ (Rasmusson, 2008, s.16).

I barnkonventionen ges barnet individuella rättigheter samtidigt som barnet ses som oupplösligt förenat med sina föräldrar.⁵⁶ Enligt flera av barnkonventionens artiklar är barnets rättigheter integrerade med föräldrarnas. Rättigheterna skyddar då familjen och barnets rättigheter kan sägas vara avhängiga föräldrarnas, enligt Schiratzki (Schiratzki, 2002, s.41). Rasmusson (2008) menar att det mot denna bakgrund är viktigt att uppmärksamma de artiklar i barnkonventionen som reglerar förhållandet mellan barnet, barnets föräldrar/familj och staten samt att konventionen understryker att barnets familj har det primära ansvaret för barnet medan staten har strikt begränsade möjligheter att ingripa och skilja barnet från sina föräldrar. FN-kommittén i Genève har vidare betonat att barnets rättigheter inte ska utökas på bekostnad av föräldrarnas rättigheter, utan att utgångspunkten istället ska vara att stärka hela familjen (Rasmusson, 2008, s.17-18 med hänvisning till Hodgins & Newell, 2002). I svensk lagstiftning råder inte heller någon entydig syn på barn som enskild individ och som familjemedlem eller ”bihang” till sina föräldrar. Enligt Rasmusson (2008) betonar SoL en helhetssyn och är på så sätt tydligt familjecentrerad. Med helhetssyn

52 Det finns enligt Ponnert (2007) risker med en för hög grad av ”juridifiering” när det handlar om att avgöra barns bästa.

53 Exempelvis har en indelning gjorts avseende olika roller som barn kan åläggas att inta där graden av bestämmanderätt som ges till barnet varierar mellan rollen som *informant* (visst inflytande), *medaktör* (medbestämmande) eller *aktör* (självbestämmande) (se Dahlstrand, 2004).

54 Rasmusson hänvisar här till artikel 2, 19, 20, 34 och 37.

55 Rasmusson hänvisar här till artikel 12-17.

56 Se till exempel Mattsson (2010) om rätten till familj inom barn- och ungdomsvården.

menas att barnets eller den unges hemsituation, skolsituation, relationer, fritid samt fysiska och psykiska hälsa ska ses i ett sammanhang där de olika delarna ömsesidigt påverkar varandra, samtidigt som den syn som präglar SoL inte bygger på barnet som bärare av rättigheter. I förhållande till LVU betonas barnets rättigheter och barnets ställning som enskild individ, samtidigt som det råder en klivenhet i synen på barnet eller den unge som enskild individ med egna rättigheter eller som familjemedlem eller avhängig föräldrarna (Rasmusson, 2008). Rasmusson (2008) menar vidare att det tydligt går att utläsa en ”familjediskurs” och en ”barnperspektivdiskurs” i forskning som behandlar barns och föräldrars rätt och möjlighet till delaktighet och medbestämmande i socialt arbete (Rasmusson, 2008, s.18).

I förhållande till barnahusverksamheterna är spänningsförhållandet mellan barnet som enskilt subjekt och som del av familjen centralt. Exempelvis uppkommer frågor om vårdnadshavares rätt till information och om vem som ska företräda barnet och när. I Föräldrabalken (FB 1949:381) ges vårdnadshavarna den grundläggande rätten att företräda barnet, men härutöver finns det regler i såväl socialrätten som straffrätten vilka tillfälligt kan förändra eller modifiera detta förhållande, exempelvis då barnet tilldelas en särskild företrädare.⁵⁷

Samverkan har i ett flertal offentliga utredningar, propositioner och andra sammanhang lyfts fram som av avgörande betydelse för att arbetet kring utsatta barn ska kunna utgå från ett barnperspektiv och barnets bästa. I SOU 2001:72 och prop. 2002/03:53 framhålls exempelvis vikten av samverkan, samsyn och ett enhetligt språkbruk bland skilda professioner rörande situationer och förhållanden när ett barn far illa eller riskerar att fara illa, vilket ”utifrån ett barnperspektiv ses som synnerligen angeläget”. Motsvarande syn på sambandet mellan samverkan och barnperspektiv återfinns exempelvis i Myndigheten för skolutveckling, Rikspolisstyrelsen & Socialstyrelsens (2007) ”Strategi för samverkan” och återspeglas som sagt även i barnahusidén.

Brukarperspektiv och tidigare samverkansforskning

I detta avsnitt kommer jag inledningsvis att redogöra för hur tidigare samverkansforskning har beskrivit bakgrunden till och utvecklingen av samverkan kring utsatta brukare, samt vilka resultat som tidigare studier av samverkan har visat på. Genomgången av tidigare samverkansforskning är med nödvändighet inte heltäckande, då forskning om samverkan bedrivs kring en mängd olika områden och inom en rad olika ämnesdiscipliner. Avsikten har dock varit att försöka ge en bredd i redogörelsen avseende inriktning och intressefokus i samverkansforskningen, men med tydligt fokus på forskning som rör *samverkan inom välfärdsområdet* och särskilt *sam-*

57 Se vidare kapitel 3, samt under brottsofferperspektiv i kapitel 4.

verkan kring utsatta barn, även om mycket av litteraturen också är mer allmän. Den övervägande delen av den litteratur som jag redogör för är svensk, men redogörelsen inbegriper även internationell forskning på området. En del av den svenska litteraturen bygger dessutom på kartläggningar av både internationell och nationell litteratur om samverkan. Jag har avgränsat genomgången av tidigare forskning till att ta upp den forskning som fokuserar och behandlar just samverkan⁵⁸. Avsnittet avslutas med en diskussion av samverkansbegreppet, samt överlappande eller närliggande begrepp, där jag motiverar varför jag menar att det härutöver behövs andra teoretiska perspektiv och begrepp för att kritiskt och fördjupat studera samverkansprocesser och dess konsekvenser i form av institutionella förändringar. Här förtydligar jag också den kritiska inriktningen på min studie av samverkan i förhållande till olika inriktningar inom samverkansforskningen.

Utveckling mot integrerad samverkan med brukarens behov i centrum

Det moderna välfärdssamhället har kritiserats för att tillhandahålla alltför ”fragmenterade” tjänster, vilket medfört att *integration* har blivit en central fråga (Axelsson & Bihari Axelsson, 2006). Fragmenteringen och behovet av integration hänger samman med att välfärdstjänsterna har blivit mer och mer specialiserade och att antalet organisationer som producerar tjänsterna har ökat. Parallellt har organisationerna professionaliserats vilket inneburit att allt fler yrkesgrupper är engagerade i välfärdproduktionen. Följderna av fragmenteringen, som inkluderar en uppsplittring i olika välfärdsområden och inbördes självständiga/autonoma servicegivare, beskrivs vara bristande helhetssyn och risker för att klienter hamnar mellan stolarna eller i rundgång mellan organisationer. Många kritiker av det moderna välfärdssamhället ser en förbättrad integration av välfärdssamhället som nödvändigt i syfte att kunna tillhandahålla ”holistiska” tjänster som möter det moderna samhällets komplexa behov (Axelsson & Bihari Axelsson, 2006; 2007; Anell & Mattisson, 2009). Willumsen (2008) uttrycker det på följande vis: ”Concerning the welfare state and integration of public services, the importance of integration lies in its capacity to relate to the demands of the environment and to meet people’s needs, i.e. children and families” (Willumsen, 2008, s.353). Samverkan mellan olika myndigheter, men också sektorsövergripande samverkan mellan offentliga, privata och/eller ideella organisationer, betraktas ofta som eftersträvsvärda integrationsmodeller. Tendensen beskrivs ofta som en utveckling från vertikal styrning mot horisontell, med målgruppens behov i centrum snarare än organisatoriska strukturer. Glad (2006) beskriver det mer specifikt som att föreställningen om den individuella klientens behov ligger bakom intentionen att öka och utveckla samverkan, ett synsätt som är sammankopplat med idén om att organisera resurser runt klienten i motsats till idén om att professionella och

58 Härutöver finns således annan tidigare forskning som berör barnavårdsarbete, liksom rättslig hantering av brottsutsatta barn, framför allt inom socialt arbete och rättsvetenskap, men som inte fokuserar samverkan och av den anledningen inte diskuteras i kapitlet.

byråkratiska gränser ska vara avgörande (Glad, 2006, s.223-240). Mallander (1998) beskriver en global tendens mot interorganisatorisk samverkan i form av mellanorganisatoriska nätverk;

De gemensamma dragen i denna världsomspännande process utgörs dels av en rörelse bort från vertikal integration. Vidare att staten försöker stimulera koordinerad tjänsteproduktion från inbördes oberoende servicegivare. Och slutligen nedläggningen av de stora s.k. "totala institutionerna" (Mallander, 1998, s.22).

De senaste 25-30 åren har samverkan mellan olika myndigheter och organisationer kring insatser för utsatta grupper i samhället utgjort en utvecklingstrend både nationellt och internationellt – till exempel i samband med rehabilitering av funktionshinder, arbetslöshet eller missbruk, i samband med äldreomsorg eller i samband med barn- och familjearbete av olika slag. Hultberg et. al. (2005) skriver exempelvis att en "samverkansdiskurs" har kommit att dominera hälso- och sjukvårdspolicys och insatser, med empiriska exempel hämtade både från England och Sverige (Hultberg et. al., 2005). I Sverige initierades exempelvis flera försök med finansiell samordning mellan hälso- och sjukvårdens, socialförsäkringens och socialtjänstens resurser under 1990-talet genom de så kallade Finsam- och Socsamförsöken. Tanken var att socialförsäkringsutgifterna skulle reduceras genom förbättrad och snabbare insatt rehabilitering, kortare väntetider och samverkan i vårdkedjor, samtidigt som en sådan samordning också skulle gynna berörda målgrupper (Anell & Mattisson, 2009, s.59-64). Inom offentlig sektors välfärdsinsatser för barn och familjer beskrivs skilda grader av samverkan och konsultation ha ökat markant sedan 1980-talet mellan till exempel socialtjänst, polis, psykiatri och sjukvård (Glad, 2006; et. al.).

I Sverige har samverkan kallats för "välfärdsstatens nya arbetsform" då man sett tendensen till en framväxande "nätverksbaserad förvaltningsmodell" liksom början på en omfattande "nätverksbaserad samverkanskultur" inom välfärdssamhället (Danermark & Kullberg, 1999, s.166). Sammansatta problem, bland annat psykosociala problem, anses kräva samordnade insatser. Exempelvis hävdar Socialstyrelsen (2004) att det ofta är avgörande för resultatet att samverkan kommer till stånd och bildar en helhet (Socialstyrelsen, 2004). Lindberg (2009) menar att argumenten för samverkan ofta hänförs till att verksamheter är avgränsade från varandra samt att ingen tar ansvar för det som sker i gränslandet däremellan (Lindberg, 2009, s.30). På motsvarande sätt hävdar Socialstyrelsen (2004) att "Behovet av samverkan uppstår i gränssituationer där det råder oklarhet om vilken profession som har rätt eller skyldighet att handla" med konsekvensen att personer "faller mellan stolarna". Det hävdas vidare att det finns en risk för att mellanrummet ökar i tider av ansträngd ekonomi (Socialstyrelsen, 2004, s.27). Att få till stånd en lyckad samverkan ses således som positivt ur flera aspekter och flera forskare menar att utvecklandet av samverkan har utgjort försök att möta brukares, klienters eller målgruppers behov. För att lyckas möta människors behov hävdar exempelvis Callaghan (2006) att samverkan, innefattande interdisciplinärt och/eller multidisciplinärt teamarbete, är av stor

vikt (Callaghan, 2006, s.387, 395)⁵⁹. Horwath & Morrison (2007) beskriver det som att "there is a challenge to move from service-led delivery to outcome-focused services" vilket de menar har lett till utvecklandet av skilda former av klientbaserade utrednings- och bedömningssystem vilka samtidigt möjliggör för organisatoriskt lärande och förändring. De konstaterar vidare att;

Government and state policy, irrespective of jurisdiction, increasingly require and indeed specify the nature of collaboration with regard to the delivery of child welfare services for maltreated children. The rationale for collaboration appears obvious in as much as it is aimed at promoting multidisciplinary practice in order to meet the needs of the vulnerable child. However, collaboration, whilst a useful and motivating concept, is in the reality far from straightforward and contains complexities and ambiguities (Horwath & Morrison, 2007, s.55).

Författarna beskriver således utvecklingen mot brukarorienterad samverkan samt poängterar att samverkan inte är oproblematiskt.

Horwath & Morrison (2007) menar att det pågår en rörelse mot mer strategisk och ökad grad av interorganisatorisk samverkan inom välfärdsarbetet kring barn, vilket i många länder har lett till utvecklandet av *integrerade verksamheter* baserade på tidigare separerade organisatoriska och professionella system (Horwath & Morrison, 2007, s.55-69). Socialstyrelsen (2006) uppger på motsvarande sätt att samverkan i Sverige verkar ha gått in i ett nytt skede, nämligen en process mot nya samverkansformer som utgörs av koordinerade, integrerade, multidisciplinära tjänster med gemensam finansiering (Socialstyrelsen, 2006). Hjortsjö (2005) skriver att det uppstod ett nytt behov av integrerade verksamheter under 1990-talet även om gemensamma insatser inom och mellan "människobehandlande organisationer" i sig inte är tidstypiskt för Sverige idag. Från mitten av 1990-talet började exempelvis alltfler familjecentraler att etableras som just bygger på idén om att flerprofessionell personal arbetar tillsammans under ett och samma tak (Hjortsjö, 2005). Enligt Horwath & Morrison (2007) karaktäriseras integrerade verksamheter av;

/.../ unified management systems, pooled funds, common governance, whole system approach to training, information and finance, single assessment and shared targets. /.../ Ultimately, joint commissioning may lead to the merger of one or more agencies, who give up their individual identities for a shared new identity (Horwath & Morrison, 2007, s.58).

Samtidigt poängterar författarna att det finns spänningar, konflikter och dilemman för samverkansparterna i relation till integrerade verksamheter (Horwath & Morrison, 2007).

Forskning har även visat att det ofta råder en förvirring kring målgruppen för samverkan, där olika begrepp används för den grupp man ska samverka kring. Även om man använder samma begrepp kan det ge olika associationer för olika yrkesprofessioner. Ett problem som också uppmärksammas i samverkanssammanhang är bristande förtroende för varandras professioner samt att det är viktigt att beakta parallellprocesserna inom de organisationer som förväntas samverka, processer i form

59 Se även Atwal & Caldwell (2005); Frost, Robinson & Anning (2005); Scott (2005); et. al.

av attityder och ambitioner, som fortplantar sig från ledningsnivån till övriga nivåer i organisationen och även i omvänd riktning. Varje myndighet eller verksamhet som deltar i samarbetet har även sitt eget regelverk och en egen specifik målstruktur med flera olika över- och underordnade mål. Detta kan medföra att målgruppens situation och behov uppfattas olika och att man prioriterar möjliga åtgärder på skilda sätt. Utifrån tidigare forskning om samverkan krävs det därav att de skilda organisationsparterna identifierar den gemensamma målsättningen, för att få till stånd en samverkan (Danermark & Kullberg, 1999; Strinnlund, 2003; Socialstyrelsen, 2004, Bierlein & Platzer, 1999; Lindberg, 2009; Anell & Mattisson, 2009 et. al.).

En tynande samverkansdebatt

Den pågående utvecklingen mot ökad och integrerad samverkan verkar samtidigt medföra att den ifrågasättande debatt som tidigare har förts kring samverkan efter hand avtar alltmer. Sahlin (1996) beskriver exempelvis den kritik som framfördes på 1970-talet då samverkan bland annat diskuterades i termer av kompromisser med den egna organisationens målsättningar och risker förknippade därmed. Samverkan utgör idag snarare ett självklart positivt värdeladdat ord och ett koncept som är svårt att ifrågasätta, kanske till och med kontroversiellt. Lindberg (2009) skriver exempelvis att det är svårt att ta ställning ”mot” samverkan då samverkan snarare har blivit en etablerad lösning på många olika problem (Lindberg, 2009, s.95). Även Wiklund (2007) skriver att samverkan besitter en ”taget-för-givet-status” (Wiklund, 2007, s.204). Janson, Hagelin & Hermodsson (1990) spårar denna tendens tillbaka till steget in i 1970- och 80-talens vård och omsorg då två principer i den ”nya” tjänstesektorn vann ideologisk slagkraft enligt författarna – *helhetssyn* och *samverkan*. De menar att helhetssynen, som till exempel beskrivs som att ”socialtjänsten ska sträva efter att finna samlade lösningar för den enskildes eller gruppens totala situation” motiveras utifrån värderingar, inte utifrån empirisk innebörd, och att effekten av denna allt tydligare ideologisering till och med blir att man tenderar att komma i motsättning till ”vetenskap och beprövad erfarenhet”. Författarna menar att samverkan följer med ett slags logisk nödvändighet av helhetsideologin, men att samverkan primärt inte är ett ideologiskt begrepp utan ett praxisorienterat. Samverkan är effektinriktad och bör, enligt författarna, diskuteras som sådan. Samverkan ska då kunna utvärderas i termer av sin effektivitet, som ett medel och inte ett mål i sig, inte i termer av sitt värdeinnehåll utan i termer av sin effektivitet i relation till uppställda mål. Men de poängterar samtidigt att praxisutvecklingen inte har visats tillnärmelsevis samma intresse som de ideologiska markeringarna. ”Vad som här tycks ha skett är, att samverkan som från början förts in i diskussionen som ett praktiskt medel, en teknik för förverkligande av ideologiskt motiverade mål, alltmer kommit att få

en ideologisk karaktär i sig” (Janson, Hagelin & Hermodsson, 1990, s.64). I likhet härmed menar Lindberg (2009) att argument för samverkan tenderar att innehålla värderingar och uttryckas som principer (Lindberg, 2009, s.95-96).

Janson, Hagelin & Hermodsson (1990) skriver att det nya förhållningssättets formler upprepas likt ett mantra, så ofta att de till slut tycks skapa sin egen sanning (Janson, Hagelin & Hermodsson, 1990, s.60). Författarna anser att det saknas grunder för att förorda samverkan som ”den principiellt riktiga vägen” och hävdar snarare att ”det som gör samverkan motiverad inte i första hand är en allmän, ideologiskt grundad övertygelse att verksamhetskontakter och gemensamma insatser är något gott i sig. Det som istället motiverar samverkan är effektivitetsaspekten: samverkan bör eftersträvas endast i sådana fall där förenade insatser från skilda kompetensområden är ofrånkomligt nödvändiga för att framgångsrikt bearbeta problemet” (Janson, Hagelin & Hermodsson, 1990, s.66). Denna ståndpunkt kan jämföras med Huxham & Vangen (2005) som, mot bakgrund av sina forskningsresultat, på liknande sätt har uttryckt att samverkan ”is only to be considered when the stakes are really worth pursuing. Our message to practitioners and policy makers alike is *don't do it unless you have to*” (Huxham & Vangen, 2005, s.13).

Forskningsstöd saknas men samverkan fortsätter

Vad samverkan leder till för effekter råder en bristfällig och icke entydig kunskap om. Axelsson & Bihari Axelsson (2007) skriver exempelvis att de flesta forskare pekar på att samverkan är mycket svårt att åstadkomma på de flesta områden där det har prövats (Axelsson & Bihari Axelsson, 2007, s.24). Anell & Mattisson (2009) menar att forskning om samverkan i vård och omsorg, i likhet med forskning om samverkan i andra sammanhang, visar att samverkan dels är svårt att åstadkomma, dels är osäkert avseende effekterna för brukare. De skriver, med hänvisning till Huxham & Vangen (2005) och Ring & Van de Ven (1994) att resultaten kring i vilken utsträckning som försök till samverkan faktiskt lyckas är tämligen entydiga, nämligen att resultaten är osäkra (Anell & Mattisson, 2009, s.86, 79). Centrala myndigheter har pekat på att den omständigheten att många samverkansmodeller prövas i tillfällig projektform, ofta med statliga projektbidrag, är ett stort problem i sammanhanget samt att åtskilliga uppföljningar av sådana samverkansprojekt har visat att man inte når sina mål. Även de samverkansprojekt som varit framgångsrika har ofta bara överlevt en begränsad tid (Socialstyrelsen, 2004; Myndigheten för skolutveckling, Rikspolisstyrelsen & Socialstyrelsen, 2007).

Tidigare samverkansforskning visar generellt att det saknas forskningsstöd för att samverkan leder till det samverkan motiveras utifrån, vare sig det handlar om samverkan för målgruppens bästa, samverkan i syfte att minska dubbelarbete och spara resurser alternativt en kombination av flera syften och mål (Danermark &

Kullberg, 1999; Janson, Hagelin & Hermodsson, 1990; Lindberg, 2009; Huxham, 1996; Gray, 1997; 1989; Anell & Mattisson, 2009; et. al.). Lindberg (2009) menar att samverkan ofta beskrivs som en fördel⁶⁰ för de involverade organisationerna, trots samverkans osäkerhet ifråga om effekter och oavsett anledningar och argument bakom samverkan (Lindberg, 2009, s.30). Trots att det inte finns forskningsstöd för samverkans ”goda” eller positiva effekter är det också en utbredd uppfattning bland professionella att samverkan har positiva effekter, när den fungerar väl. Ett nära samarbete mellan olika verksamheter anses öka kompetensen och helhetssynen (Socialstyrelsen, 2004; 2006; et. al.). En slutsats man kan dra mot denna bakgrund är att det finns ett behov av kritiska analyser av samverkan.

Vanliga hinder och framgångsfaktorer för samverkan

Tidigare forskning anger ofta vanliga hinder respektive framgångsfaktorer för att samverkan ska lyckas⁶¹. Dessa är relativt samstämmiga, men kan variera något beroende på forskningsinriktning och vad de specifika studierna har fokuserat, exempelvis om studierna har fokuserat på strukturella eller kulturella faktorer, eller på intressegemenskap eller intressekonflikter bland dem som deltar i samverkan. Lindberg (2009) menar att de studier som lyfter fram intressegemenskapen ofta beskriver samverkan som en icke-hierarkisk aktivitet där aktörer möts på lika villkor och med ett gemensamt intresse. Intressegemenskapen innebär således konsensus mellan de involverade, och utgångspunkten bygger på antaganden om ”ju mer desto bättre” och där just fördelarna med samverkan betonas. Oavsett om samverkan förstås och beskrivs som baserat på intressegemenskap eller intressekonflikter, menar Lindberg att det är vanligt att studierna diskuterar faktorer som främjar respektive hämmar samverkan, eller annorlunda uttryckt framgångsfaktorer och hinder (Lindberg, 2009, s.54-55).

Nedan listas några exempel på vad som i tidigare samverkansforskning (Danermark & Kullberg, 2000, Strinnlund, 2003 et. al.) uppges vara vanliga förekommande hinder för samverkan:

- Vagt formulerade/oklara målformuleringar hos samverkansparterna
- Oklar rollfördelning/ansvarsfördelning
- Professionernas olika synsätt/perspektiv
- Olikheter i språket
- Olika regelverk
- Olika organisatoriska strukturer och/eller ekonomiska intressen
- Hög personalomsättning och/eller stor arbetsbelastning

60 Se till exempel Huxham (1996) och Huxham & Vangen (2005) om just ”collaborative advantage”. Observera dock att dessa författare samtidigt intar en ganska pessimistisk hållning till samverkan mot bakgrund av att samverkan är så resurskrävande.

61 Dessa tidigare forskningsresultat har beaktats inför utformandet av undersökningsmetoder och frågeställningar i min empiriska studie av samverkan (se vidare under metodkapitel 5).

- Asymmetriska relationer mellan samverkansparterna

respektive faktorer som främjar samverkan:

- Huvudmannaskaps- och funktionsgränser har bestämts på lämpligt sätt
- Verksamheter är samlokaliserade till ett gemensamt hus
- Den administrativa och politiska ledningen och finansieringen är samordnade
- Samarbetet innefattar alla nivåer i de organisationer som ska samverka
- Ömsesidig respekt och ömsesidigt förtroende föreligger mellan samverkansparterna
- Gemensam fortbildning av all personal bedrivs
- Gemensamma utvecklingsprojekt bedrivs
- Ekonomiska stimulanser eller en tvingande lagstiftning föreligger

Hinder, dilemman eller svårigheter som uppstår i samverkan kan således tänkas ha sin grund i skilda lagstiftningar och regelverk, organisatoriska strukturer samt kunskaps- och förklaringsmodeller (Danermark & Kullberg, 1999), i strukturella eller kulturella hinder (Axelsson & Bihari Axelsson, 2007) eller i att organisationerna har olika syften, ekonomiska och professionella förutsättningar, liksom rättsliga uppdrag (Lindberg, 2009).

Anell & Mattisson (2009) skriver att ”det är intressant att notera att olika forskare kommit fram till ungefär samma slutsatser om hinder och framgångsfaktorer nästan oavsett vilken typ av interorganisatorisk samverkan som studerats”. Samtidigt menar Anell & Mattisson att identifieringen av framgångsfaktorer snarare utgör ”negationer av gjorda empiriska fynd” (Anell & Mattisson, 2009, s.78-80). De menar att samverkan i praktiken snarare karaktäriseras av att framgångsfaktorerna inte lyckas, vilket medför att kunskapsläget om vilka faktorer som faktiskt bidrar till en lyckad samverkan egentligen är tunnare än vad samverkanslitteraturen ger sken av. Forskares vilja att ge ett positivt intryck av att samverkan kan åstadkommas ges som en förklaring till varför faktorer ofta anges som framgångsfaktorer snarare än som de hinder som faktiskt har identifierats empiriskt (Anell & Mattisson, 2009). Det är mot denna bakgrund som jag menar att en stor del av tidigare samverkansforskning har utgått från ett funktionellt normativt perspektiv snarare än ett kritiskt undersökande perspektiv. Det är vidare mot denna bakgrund jag har sett behovet av, och därmed har haft för avsikt att, utgå från ett mer kritiskt undersökande och teoretiskt förankrat perspektiv. Det betyder inte att jag normativt tar ställning *mot* samverkan, utan att jag undersöker både processer och konsekvenser av samverkan utifrån formulerade forskningssyften snarare än utifrån de syften som utgör motiven eller argumenten bakom samverkan i den kontext som studeras.

Samverkan, brukarmedverkan och risker

Axelsson & Bihari Axelsson (2007) skriver att det inte bara finns hinder utan även *risker* med samverkan såsom att samverkan kan ta mycket tid i anspråk vilket kan gå ut över arbetet med patienterna eller klienterna, och att samverkan på så vis kan bli något av ett självändamål (Axelsson & Bihari Axelsson, 2007, s.23). Övervägande del av samverkanslitteraturen diskuterar samverkan som något som försiggår mellan organisationerna, och inte som något målgruppen direkt involveras i, trots att samverkan beskrivs ske med målgruppen eller brukaren i centrum. Brukarmedverkan i samverkan kring utsatta barn i norsk barnavård har dock studerats och lyfts fram av Willumsen & Skivenes (2005) och Willumsen (2007). Willumsen (2007) menar att samverkan förhoppningsvis ska leda till bättre utnyttjande av resurserna, en högre grad av kvalitet i tjänsterna samt en hög grad av brukarmedverkan (Willumsen, 2007, s.183). Hon ser således brukarmedverkan som central, vilket förutsätter deras delaktighet i den interprofessionella samverkan, och poängterar bland annat vikten av att föräldrarna inkluderas i samverkan kring barnet på ett konstruktivt sätt. Resultaten från hennes samverkansstudie visade att ”när föräldrarna blev inkluderade i samverkan på ett aktivt, deltagande och stödjande sätt, så bidrog detta till ett återupprättande av deras föräldraskap”. Hon menar att studien visar betydelsen av att de professionella betraktar barnen och familjen som en helhet, även om de primärt är inriktade på barnen och deras behov (Willumsen, 2007, s.194-197). Willumsen menar att brukarnas roll är avgörande för att få till stånd ändamålsenliga och anpassade tjänster, vilket förutsätter en organisation som är flexibel och som kan ändra struktur när det är nödvändigt. Willumsen pekar dock på en motsättning i detta avseende, då en strukturering och standardisering av samverkan inte alltid är förenlig med flexibla och ändamålsenliga tjänster, som att tillvarata barnens och familjernas behov (Willumsen, 2007).

Viss litteratur har också lyft fram *etiska problem* i förhållande till samverkan, inte minst mot bakgrund av att tvång och kontroll ofta är inbyggda i involverade myndigheters regelverk och uppdrag samt att skilda perspektiv, som barnperspektiv och vuxenperspektiv, kan hamna i konflikt. Mot denna bakgrund finns det en risk att målgruppen kan uppleva ökad kontroll genom samverkan. Avseende möjliga nackdelar med samverkan skriver Socialstyrelsen (2004) med hänvisning till Lind att ”det finns fallgropar i samverkan eftersom den sociala kontrollen ökar och att målgruppen kan känna sig övervakad och kontrollerad eftersom alla vet om dem” (Socialstyrelsen, 2004, s.19). Myndigheten för skolutveckling, Rikspolisstyrelsen & Socialstyrelsen (2007) betonar att samverkan av denna anledning måste inkludera deltagande och öppenhet i så hög grad som möjligt, liksom en lyhördhet avseende formerna för samverkan. Enligt myndigheterna visar utvärderingar att samverkan utan deltagande av målgruppen kan leda till negativa utfall. Den enskildes rätt till integritet får inte åsidosättas i myndigheternas strävanden efter att skapa samverkansarenor för att

effektivisera arbetet och samverkan får inte heller leda till att sekretessen kringgås (Myndigheten för skolutveckling, Rikspolisstyrelsen & Socialstyrelsen, 2007, s.37).

Även Lindberg (2009) poängterar att samverkan mellan organisationer väcker frågor kring exempelvis sekretess, rättssäkerhet och integritet, att samverkan inte alltid är enkel, och att enskildas intressen måste vägas mot samhällets (Lindberg, 2009, s.50). Thorsén & Engström (2006) beskriver motsvarande risker i termer av ”expertmakt” och ”nätverksmakt” mot bakgrund av att alla relationer mellan myndigheter och enskilda, och inte minst barn, utgör asymmetriska maktrelationer då de professionella har ett försprång över enskilda i fråga om kunskap, vilket lämnar den enskilde i händerna på experternas kunskap och värderingar. Med nätverksmakt avser författarna verksamheten inom ett permanent team eller en nätverksgrupp av samverkande organisationer, där den grupployalitet som teammedlemmar förväntar sig sinsemellan kan medföra att ett nätverk upplevs som massivt, ogenomträngligt och omöjligt att påverka eller ha ett inflytande i för enskilda. Maktupplevelsen kan då bli än mer påtaglig eftersom denna makt utövas av ett kollektiv (Thorsén & Engström, 2006, s.106-107).

Behovet av teoriförankrade studier

Samverkan innebär olika former av, formell och/eller informell, interaktion mellan aktörer eller organisationer. Dessa olika former av samverkan kan vara organiserade i, eller beskrivas med hjälp av etiketter som nätverk, partnerskap och projekt eller allianser, koalitioner och ”joint ventures” (Lindberg, 2009, s.53, 64).⁶² Anell & Mattisson (2009) identifierar tre huvudsakliga nivåer och former av samverkan: interprofessionell samverkan, interorganisatorisk samverkan samt intersektoriell samverkan (Anell & Mattisson, 2009, s.13). Samverkan kan ske kring en mängd olika problemområden och kring skilda målgrupper. Forskning om samverkan bedrivs dessutom inom en rad olika ämnesdiscipliner såsom psykologi, sociologi, socialt arbete, organisationsteori, ledarskap, ekonomi, satsvetenskap med mera (Anell & Mattisson, 2009). Samverkansforskningen har mot denna bakgrund beskrivits som ”splittrad”. Danermark & Kullberg (1999) skriver dessutom att det finns en stor men fragmentarisk vardagskunskap om samverkan, eftersom många har varit involverade i olika samverkansprojekt, men att det däremot råder en brist på teoretiskt förankrade studier som kritiskt analyserar samverkan och som kan ge ett mer generellt perspektiv. När samverkansfrågan studeras saknas ofta teoretisk förankring, vilket enligt författarna gör att slutsatserna som kan dras från undersökningarna får en begränsad räckvidd (Danermark & Kullberg, 1999, s.33-34). Axelsson & Bihari Axelsson (2007) pekar dock på att det finns en växande samhällsvetenskaplig forskning om samverkan inom olika välfärdsområden (Axelsson & Bihari Axelsson, 2007, s.22). Kunskapen om interprofessionell samverkan är enligt Willumsen (2007) trots allt inte så stor och hon poängterar att det bara finns en begränsad forskning om

62 Se härom även Child & Faulkner (1998) och Gustafsson (2007).

samverkan kring barn och unga i Norden och internationellt. Hon menar därutöver att forskning om samverkan kring barn i utsatta situationer är ännu mer begränsad, och att det mot denna bakgrund finns ett stort behov av kunskap om olika former av samverkan kring barn i utsatta situationer (Willumsen, 2007, s.184).

Anell & Mattisson (2009) hänvisar vidare till Huxham & Vangen (2005) som har identifierat tre huvudsakliga grenar inom samverkansforskningen med generell organisationsteoretisk inriktning; 1) processbeskrivningar av samverkan, 2) identifiering av hinder och framgångsfaktorer för att få igång samverkansaktiviteter samt 3) utveckling av verktyg som främjar samverkan. Den första forskningsgrenen är ofta deskriptiv och beskriver olika faser vid utvecklandet av samverkan, den andra forskningsgrenen är mer förklarande då den försöker identifiera förutsättningar, villkor och faktorer som påverkar utvecklingen av samverkan medan den tredje forskningsgrenen är renodlat normativ då den handlar om att utveckla verktyg för att ge stöd åt samverkan, exempelvis i form av metoder och tekniker för möten eller hur dialog skapas och konflikter hanteras (Anell & Mattisson, 2009, s.78-81).

Jag utgår i viss likhet med den första forskningsgrenen från ett processperspektiv på samverkan, men från ett processperspektiv på organisering som inbegriper både processen att konstruera något, att organisera samverkan, och dessa processers resultat. Med andra ord ett perspektiv som därmed försöker uppmärksamma både medvetna och omedvetna konsekvenser av samverkansprocesserna, eller anorlunda uttryckt, medvetna och omedvetna, institutionella förändringar till följd av samverkansprocesserna. Den teoretiska analysmodell jag utvecklar är inte normativt främjande, utan utgör ett vetenskapligt verktyg för att kritiskt studera samverkansprocesser och institutionell förändring till följd av samverkan. Vidare kan min studie ses som en del av en institutionell teoritradition som studerar interorganisatoriska fenomen (se vidare kapitel 6).

Samverkansbegreppet

I Nationalencyklopedin definieras samverkan som ”gemensamt handlande för visst syfte”. Ordet samarbete beskrivs som ”arbete som bedrivs av två eller flera tillsammans med gemensamt syfte”. Tidigare samverkansforskning poängterar att det inte finns någon klar eller entydig definition av samverkan som begrepp. I forskningen används exempelvis begreppen *samarbete*, *samverkan* och *samordning* ofta synonymt (Mallander, 1998; Hjortsjö, 2005; Lindberg, 2009; et. al.). Motsvarande problem gäller för de engelska termerna *cooperation*, *collaboration* och *coordination* (Horwath & Morrison, 2007; et. al.). Det råder således inte någon enhetlig begreppsanvändning på området. Mallander (1998) skriver härutöver att det inte bara är inom forskningen som det råder en begreppsförvirring avseende termerna samarbete, samverkan och samordning utan att olika myndigheter, offentliga utredningar och lagstiftningar

också använder dessa begrepp men menar olika saker (Mallander, 1998). Horwath & Morrison (2007) poängterar att en anledning till komplexiteten associerad med begreppen hänger samman med att de används för att beskriva ”a range of working together arrangements” (Horwath & Morrison, 2007, s.56). Lindberg (2009) menar att samverkan och samordning inte utgör uteslutande termer utan att ordens betydelser snarare överlappar och kompletterar varandra. Hon gör dock analysen att dessa snarlika begrepp används i olika sammanhang – rumsaspekten – och vid olika tillfällen – tidsaspekten – då båda begreppen innebär att agera eller handla tillsammans men där samordning skiljer sig åt eftersom det är något som kan göras i förväg, av någon annan och på en annan plats (Lindberg, 2009, s.26-27).

Forskare försöker förstå och förklara samverkan på skilda sätt. Pettersson (1999) har gjort en distinktion mellan formell och informell samverkan, där formell samverkan fokuserar på strukturella faktorer som exempelvis hur många som deltar i samverkan, och den sociala kontext inom vilken samverkan sker, medan informell samverkan har ett psykologiskt och känslomässigt innehåll och handlar om värderingar, uppfattad status och legitimitet (Pettersson, 1999⁶³). Hjortsjö (2005) refererar till Lacey (2000) som har gjort en uppdelning mellan praktik-, bedömnings- och diskussionsteam (Hjortsjö, 2005). Danermark & Kullberg (1999) urskiljer vidare tre samverkansnivåer – strukturell, organisatorisk och individnivå (Danermark & Kullberg, 1999). Det finns också begreppsindelningar som handlar om samarbetets karaktär och grad av integrering mellan de samarbetande verksamheterna utefter ett kontinuum. Här finns en uppsjö liknande indelningar både inom internationell och inom nationell forskning om samverkan (Øvretveit et. al., 1997; Konrad, 1996; Horwath & Morrison, 2007; Berggren, 1982; Fridolf, 2002; et. al.). Många svenska studier av samverkan inom offentlig sektor refererar till och använder sig av Berggrens (1982) indelning av det överordnade begreppet samarbete. Begreppsindelningen har därefter vidareutvecklats av Westrin (1986), Boklund (1995) samt Lindqvist (2000). Indelningen avspeglar karaktären på samarbetet och graden av integrering mellan de aktuella organisationerna, längs ett kontinuum från separation till integration. Nivåindelningen följer den gradvis ökande interaktionen:

- *Separation* innebär att inget samarbete sker mellan organisationerna.
- *Koordination* innebär att skilda organisationer kommunicerar med varandra för att undvika störningar och för att förstärka effekterna av varandras arbete. Inga uppdelningar av roller och ansvar krävs. Koordination kräver inte mycket av de involverade organisationerna och innebär inte någon djupare konstruktiv ambition om utbyte mellan organisationerna. Koordination kan exempelvis handla om remissförfaranden.
- *Kollaboration/samverkan* skiljer sig kvalitativt från de andra nivåerna. På denna nivå tillför du dina egna specifika resurser, kompetenser och/eller kunskap/perspektiv till en gemensam uppgift. Representanterna från organisationerna utarbetar en gemensam referensram och samverkar med delat ansvar mot ett gemensamt

63 Se även Myndigheten för skolutveckling, Rikspolisstyrelsen & Socialstyrelsen (2007).

mål. Enligt Berggren kräver denna typ av samarbete mer än koordination i fråga om gemensam kunskap och förmåga att formulera gemensamma mål för involverade organisationer. Samverkan baserar sig på principen om separation – varje profession behåller sina egna regler, yrkesroller och funktioner. Arbetet är inte integrativt och komplementärt förrän den konkreta samverkanssituationen uppstår.

- *Konsultation* är en annan term Berggren använder, som är en speciell form av kollektion/samverkan. Konsultation innebär att en professionsaktör agerar som konsult i en annan organisation. Utifrån Berggren är de psykologiska förutsättningarna för att minimera konflikter störst i denna form av samarbete och därmed för att effektivisera samarbetet. På denna nivå finns en jämlikhet avseende status mellan aktörerna med skilda kompetenser. Varken förhoppningar eller farhågor om att konsulten ska ta över uppgifter, utöva makt eller ta över ansvar inom organisationens territorium föreligger. Konsultens roll är att vara till förfogande för den andra parten i relation till den andra partens behov.
- *Integration/sammansmältning* är utifrån ett organisatoriskt, praktiskt och psykologiskt perspektiv den mest krävande formen av samarbete, enligt Berggren. En total integration förutsätter en upplösning av gränser gällande ansvarsområden, en konsekvent gemensam vidareutbildning av personal, skapandet av en ny gemensam yrkesidentitet och en ”integrerad” organisation med gemensam ledning och gemensam lokal (Berggren, 1982).⁶⁴

Lindberg (2009) skriver att trots att det finns en mängd olika definitioner av, och uppfattningar om, vad det betyder att samverka, så kan samverkan beskrivas som ”aktiviteter med ett specifikt syfte och där någon form av gräns överskrids” samtidigt som hon poängterar att samverkan är komplext eftersom det innebär att man samtidigt överskrider gränser som upprätthåller och tydliggör dem (Lindberg, 2009, s.95-99).

Jag menar att samverkan idémässigt kan beskrivas vara uppbyggt kring tre principer, nämligen synergi, koordination och separation. Samverkan är kopplat till en *synergiidé* – samverkan ska leda till något utöver vad samverkansparterna var för sig skulle kunna utföra. Tanken om förhöjd kvalitet och innovation tack vare samverkan är således central i verksamheter som bygger på idén. Samverkan är också kopplat till en *koordinationsidé* – aktörerna i samverkan ska koordinera sina perspektiv och handlingar och nå en samsyn, det vill säga konsensus om, och en gemensam förståelse av, problemet och hur detta bäst ska lösas. Samtidigt bygger samverkan på en *separationsidé* – varje aktör i samverkan ska samtidigt som de koordinerar sina handlingar och når samsyn i samverkansarbetet bevara sina egna roller, regelverk och uppdrag och fatta självständiga beslut utifrån sin egen yrkesroll. Separationsidén överensstäm-

⁶⁴ Jfr ovan beskrivning av utvecklingen mot integrerade verksamheter. Berggrens (1982) begreppsindelning är intressant i förhållande till barnahuskontexten ifråga om vilken grad av integrering samverkansorganiseringen handlar om, liksom i förhållande till de skilda samverkansaktörernas olika roller.

mer med Berggrens (1982) term kollaboration/samverkan. Koordinations- och separationsprinciperna tillsammans utgör således en förutsättning för att nå synergieffekten. Dessa idéer eller principer innebär samtidigt ett flertal motsägelser och föder hos mig tankar om, åtminstone potentiella eller latent, konflikter och dilemman. Lindberg (2009) skriver i likhet härmed att själva kärnan i samverkan kanske kan sägas vara att balansera mellan att koncentrera sig på det gemensamma och samtidigt bibehålla olikheter (Lindberg, 2009, s.58).

Idéerna eller principerna säger däremot inte mycket om det konkreta innehållet i samverkan eller vad samverkan i praktiken leder till för förändringar eller andra konsekvenser. Jag menar att det av denna anledning blir väsentligt att skilja på samverkan som definition och idé å ena sidan och samverkan i praktiken å andra sidan, eller annorlunda uttryckt mellan ord och handling, mellan "börat" och "varat".

Samverkansbegreppet speglar enligt min mening främst ett idémässigt plan medan det fungerar sämre som ett teoretiskt och analytiskt verktyg för att analysera vad samverkan innebär i praktiken eller vad samverkan leder till för konsekvenser. Jag menar således att samverkansbegreppet i sig är otillräckligt för att förstå och analysera samverkansprocesser och dess konsekvenser ifråga om institutionella förändringar. Det krävs därav andra, kompletterande, teoretiska begrepp än samverkansbegreppet, för att studera samverkan i praktiken. Av denna anledning utvecklar och tillämpar jag en teoretiskt förankrad analysmodell i min studie, som kombinerar flera teoretiska perspektiv och begrepp vilka sammantaget belyser olika nivåer, och som jag menar är användbar för att studera just samverkansprocesser och institutionell förändring till följd av samverkan (se kapitel 6-9).

Metodansats

En kritiskt kvalitativ metodologi

Mitt syfte att genomföra en kritisk och problematiserande analys av samverkan påverkar min metodologiska ansats. Alvesson & Deetz (2000) beskriver en av samhällsvetenskapens huvuduppgifter som att kritiskt undersöka sociala institutioner, idéer och praktiker. Sådana kritiska undersökningar kan exempelvis handla om att identifiera och ifrågasätta de antaganden som ligger bakom vanliga sätt att varsebli, förstå och handla, att erkänna det inflytande som historia och kultur har över uppfattningar och handlingar, att utforska ovanliga alternativ som kan rubba rutiner och etablerade ordningar, att uppmärksamma olika och inte minst subtila former för social dominans eller att vara skeptisk till varje kunskap eller lösning som påstår sig vara den enda sanningen eller det enda alternativet. De skriver också att kritisk forskning bör undersöka föreställningar och praktiker som exempelvis är tänkta att stödja vad som uppfattas som svagare grupper (Alvesson & Deetz, 2000, s.231).

För sådana syften krävs enligt författarna en *kritiskt kvalitativ metodologi*. De menar att det viktiga inte så mycket är de särskilda teknikerna och procedurerna, som det sätt på vilket forskaren närmar sig ämnet, ställer frågor och söker svar, de tolkningslinjer som följs samt de slags beskrivningar och insikter som frambringas. Men metod handlar också om hur man uppnår en viss systematik och logik i behandlingen av empiriskt material. Enligt Alvesson & Deetz förbinder metoden den teoretiska grundvalen med produktionen och den fruktbara användningen av det empiriska materialet (Alvesson & Deetz, 2000, s.11-12). De poängterar att man måste förstå både mönstren och variationen (Alvesson & Deetz, 2000, s.163-164). Metodologiska riktlinjer för en kritisk kvalitativ forskningsprocess handlar exempelvis om tolkning som ger insikt, kritik som utforskar dominans och förtryck samt transformativ omvärdering som pekar på alternativa sätt att föreställa sig och förhålla sig till det som existerar (Alvesson & Deetz, 2000, s.155 ff). Det är således sådant

som betraktas som naturligt, självklart eller ofrånkomligt som med hjälp av en kritisk metodologi kan ses på ett annorlunda sätt och som väcker forskarens intresse.

Jag har strävat efter en kritiskt kvalitativ metodologi, i likhet med den beskrivning som just getts, och i detta kapitel beskriver jag mer ingående hur forskningsprocessen har sett ut samt hur studien har planerats och genomförts.

En abduktiv forskningsprocess

Man kan övergripande beskriva min forskningsprocess som abduktiv. Begreppet *abduktion* förknippas oftast med Pierce, som ifrågasatte föreställningen om att forskning antingen sker utifrån en strikt deduktiv eller induktiv metod genom att föreslå en tredje metod, nämligen abduktion.⁶⁵ Jag använder abduktionsbegreppet för att övergripande beskriva det växelspel mellan empiri och teori som karaktäriserat, påverkat och varit vägledande för min forskningsprocess.⁶⁶ I denna abduktiva forskningsprocess har tolkningen och förståelsen av vad som karaktäriserar samverkansprocesser successivt vuxit fram och förändrats i takt med läsning och tolkning av empiri för sig, teori för sig liksom empiri och teori tillsammans, i omväxlande steg. Alvesson & Sköldberg (2008) beskriver abduktion på följande vis, vilket kan jämföras med min fortsatta beskrivning av mitt metodologiska tillvägagångssätt:

Induktion utgår från empiri och deduktion från teori. Abduktionen utgår från empiriska fakta liksom induktionen, men avvisar inte teoretiska föreställningar och ligger i så måtto närmare deduktionen. Analysen av empirin kan t.ex. mycket väl kombineras med, eller föregripas av, studier av tidigare teori i litteraturen; inte som mekanisk applicering på enskilda fall, utan som inspirationskälla för upptäckt av mönster som ger förståelse. Under forskningsprocessen sker således en alternering mellan (tidigare) teori och empiri, varvid båda successivt omtolkas i skenet av varandra. /.../ "Fakta" tjänar alltså till att *föranleda* teorin, samtidigt som den hela tiden spelar rollen av kritiskt avstämningsinstrument och ny idégivare till teorin (Alvesson & Sköldberg, 2008, s.56).

Utifrån Alvesson & Sköldbergs (2008) beskrivning går abduktionen ut på att, med utnyttjande av existerande kunskap och referensramar, finna teoretiska mönster eller "djupstrukturer" som skulle kunna begripliggöra de empiriskt induktiva mönster eller "ytstrukturer" som framkommit och tolkats i ett enskilt fall (Alvesson & Sköldberg, 2008, s.57).

65 Ursprunget för induktion, deduktion liksom abduktion kan dock sökas tillbaka till Aristoteles (se Alvesson & Sköldberg, 2008, s.57).

66 Abduktionsbegreppet används således för att beskriva forskningsprocessen snarare än som en specifik slutledningsmetod.

Empiriskt material

Som redan inledningsvis nämnts, samlades det empiriska materialet för avhandlingen in inom ramen för utvärderingen av den nationella försöksverksamheten med barnahus på sex olika orter i landet åren 2006-2007. I utvärderingsuppdraget låg att ge en bild av varje försöksverksamhet för sig och samtidigt göra jämförelser mellan de olika försöksverksamheterna. Övergripande mål enligt utvärderingsplanen var att utvärdera om och i så fall hur tillvaratagandet av barnets rättigheter har stärkts genom att myndigheterna har en nära samverkan under ett gemensamt tak. Utvärderingens fokus låg således dels på myndigheternas samverkan, dels på effekterna av samverkan utifrån perspektivet barnets rättigheter. Utvärderingen genomfördes av en forskargrupp från Rättssociologiska enheten och Socialhögskolan vid Lunds universitet. Utvärderingsstudien bestod av sex delstudier inbegripet en analys av rättsregler, analys av sociala utredningar, undersökningar av samverkan mellan myndighetsaktörerna, analys av förundersökningar, intervjuer med barn och föräldrar samt analys av dokument och statistik av varierande slag.⁶⁷

Som tidigare nämnts, planerade och genomförde jag delstudien som handlade om samverkansorganiseringen och samverkansprocesserna mellan myndigheterna inom ramen för utvärderingen. En första empirinära bearbetning och tolkning av det insamlade samverkansmaterialet genomfördes och rapporterades i delrapport 4 i utvärderingen (Johansson, 2008). Detta empiriska material utgör mitt *primärmaterial* i avhandlingen. I förhållande till den första empirinära analysen har jag därefter gjort teoretiska val för avhandlingen samt utvecklat en analysmodell i syfte att genomföra en andra teoriförankrad och djupare re-analys av samverkan. I denna andra analys- och tolkningsfas har jag utöver primärmaterial även använt mig av annat material som samlades in inom ramen för utvärderingsstudien som *sekundär-/referensmaterial*, då det bedömts vara av vikt i förhållande till avhandlingssyftet. Schemat nedan visar översiktligt det empiriska material som använts – på olika sätt, i olika utsträckning och i olika steg – i avhandlingen:

67 Publicerade i: Pavlovskaja & Åström, 2008; Friis, 2008; Johansson, 2008; Rejmer & Hansen, 2008; Rasmusson, 2008; Åström & Rejmer, 2008.

PRIMÄRMATERIAL	SEKUNDÄR-/REFERENSMATERIAL
Intervjuer med samverkansaktörer – semistrukturerade intervjuer med den fasta personalen på barnahusen: - 15 intervjuer med 22 informanter varav 9 individuella och 6 gruppintervjuer	Samrådsprotokoll - N= 947
	Förundersökningar: - N= 429
Observationer av samrådsmöten i anslutning till intervjuerna	Sociala utredningar: - N= 236
Enkäter riktade till samverkansaktörerna – enkätundersökning med strukturerade frågor samt öppna följdfrågor till samtliga myndighetsrepresentanter i de skilda samverkansgrupperna: - 105 besvarade enkäter av 147 (72 procents svarsfrekvens)	Barn- och föräldrantervjuer: - 12 intervjuer med barn - 22 intervjuer med föräldrar
	Dokument och statistik av varierande slag

Figur 3. Empiriskt primär- respektive sekundär-/referensmaterial

Avseende primärmaterialet kommer nu närmare beskrivningar av insamlingsmetoder, tillvägagångssätt och bearbetningar av detta material att göras inledningsvis. För mer ingående beskrivningar av referensmaterialet hänvisas till respektive delrapporter samt slutrapporten i utvärderingen (Rejmer & Hansen, 2008; Friis, 2008; Rasmusson, 2008 samt Åström & Rejmer, 2008). Anledningen till detta är att jag inte har använt referensmaterialet som råmaterial utan att jag, genom hänvisningar, har refererat till resultaten från dessa delstudier. Referensmaterialet, och resultaten från de övriga delstudierna, sätts på så vis in i ett nytt sammanhang då de tolkas i relation till avhandlingssyftet, primärmaterialet och den teoretiska tolkningsramen i analysmodellen. Primärmaterialet har däremot använts som råmaterial i två steg: det första steget inom ramen för den första empirinära analysen och det andra steget genom en ny läsning och tolkning av materialet utifrån den teoretiska och metodologiska analysmodell som används i re-analysen.

Alvesson & Sköldberg (2008) förespråkar en något friare syn på empiriskt arbete i kvalitativ forskning, genom mindre koncentration på insamling och behandling av data och mer tonvikt på tolkning och reflektion (Alvesson & Sköldberg, 2008, s.480) vilket passar väl i förhållande till re-analysens upplägg och indelning av primär- respektive sekundär-/referensmaterial, där just tolkning och reflektion varit i fokus i re-analysfasen.⁶⁸

68 Alvesson & Sköldberg (2008) beskriver också träffande olika *tolkningsnivåer* med ett flertal beteckningar för första nivåns tolkningar där empirin snarare än teorin är styrande och som kan jämföras

Hur den teoriförankrade re-analysen av primär- och referensmaterialen tillsammans därefter har genomförts beskrivs senare i detta kapitel, efter den inledande presentationen av primärmaterialet i sig, liksom hur den första empirinära analysen genomfördes.

Planering och insamling av empiriskt material

I utvärderingsstudien ingick sex orter med barnahus och därutöver tre jämförelseorter utan barnahusverksamheter, i syfte att kunna uttala sig om resultaten av försöksverksamheterna och förändringar till följd av försöksverksamheten.⁶⁹ Totalt ingick således nio orter i utvärderingen. Avseende samverkansstudien har dock barnahusorterna varit i fokus, även om jämförelseorterna har inbegripits i vissa delar. Jämförelser mellan barnahusorter å ena sidan och jämförelseorter å andra sidan har därmed varit mer framträdande i vissa andra delstudier inom ramen för utvärderingen, medan jämförelser mellan barnahusen sinsemellan varit mer framträdande i samverkansstudien. Jag kommer nu att beskriva hur planeringen av samverkansstudien liksom insamlingen av avhandlingens primärmaterial gick till.

Ett flertal myndigheter är involverade i samverkan på varje ort, vilket innebär att många personer aktualiseras i förhållande till, eller kommer i kontakt med, de olika barnahusverksamheterna. Det var mot denna bakgrund av vikt att bestämma hur undersökningsgruppen skulle se ut och avgränsas. Valet av undersökningsgrupper gjordes i relation till uppdraget och syftet med utvärderingen, nämligen att kunna ge en bild av varje försöksverksamhet för sig och samtidigt göra jämförelser mellan försöksverksamheterna. Valet gjordes också i förhållande till utvärderingens tids- och budgetramar. Tidigare forskning om samverkan, vilken poängterar vikten av att samtliga led, från operativ nivå till ledningsnivå, är involverade i samverkan, påverkade vidare valet av undersökningsgrupper. Mot denna bakgrund har undersökningarna av samverkan riktats både till ”praktiker” och ”ledning” liksom till samtliga ingående myndigheter i samverkan. Undersökningarna av samverkan skildrar på så sätt olika dimensioner av samverkan, såväl på övergripande som på operativ nivå, liksom olika myndighets- och professionsperspektiv. För att fånga dessa dimensioner och nivåer har jag använt olika metoder och tillvägagångssätt.

Inför designen av undersökningsmetoder gjorde jag överväganden kring bäst lämpade metoder för att studera samverkan mellan berörda myndigheter och aktörer. Övervägandena rörde för- och nackdelar med enkätundersökningar, olika former av intervjuer som enskilda intervjuer, gruppintervjuer, telefonintervjuer, fokusgrupper samt i olika grad strukturerade observationer av olika former av samverkansmöten, till exempel samråd. Innan jag bestämde mig för vilka undersökningsmetoder som

med den första empirinära analysen som jag har genomfört till skillnad från syftet med den andra teoriförankrade re-analysen. De benämner den första tolkningsnivån för preliminära eller primärtolkningar, råttolkningar eller empirinära lågabstrakta tolkningar (Alvesson & Sköldberg, 2008).

69 Exempelvis avseende utredningarnas kvalitet och en effektiviserad utrednings- och lagföringsprocess.

skulle användas genomförde jag, tillsammans med ett par andra forskare i utvärderingsgruppen, inledande besök på ett par barnahusorter och deltog på ett övergripande samverkansmöte samt ett operativt samrådsmöte, då också olika observationsmetoder testades.⁷⁰

De valda metoderna för samverkansstudien är både av kvalitativ och av kvantitativ art, men med tonvikt på de kvalitativa inslagen då dessa som Repstad (2007) uttrycker det ”ger rika möjligheter att få data som handlar om samspel och processer” (Repstad, 2007, s.136). Intervjuer enskilt och i grupp valdes som metod för att spegla barnahuspersonalens synsätt på samverkan. Enkäter valdes för att nå ut till representanter från samtliga samverkande myndigheter och professioner och för att även få en bild av den mer övergripande samverkan. I enkätstudien ingick även jämförelseorterna i undersökningsgruppen. Då samverkan som problemområde, liksom den närmare problematik som hänför sig till barnahusverksamheterna, för mig var ett relativt nytt område, beaktade jag de resultat som tidigare samverkansforskning pekat på, framför allt de vanligt förekommande hindren respektive främjande faktorerna för samverkan (se kapitel 4), inför utformandet av intervjuteman och enkätfrågor. Repstad (2007) skriver, i likhet med mitt tillvägagångssätt vid utformandet av intervju- och enkätfrågorna, att även om särskilt kvalitativ forskning många gånger genomförs mer induktivt och öppet, så är det samtidigt inte något ideal för kvalitativt inriktade samhällsforskare att bortse ifrån eller låta bli att sätta sig in i vad andra forskare har kommit fram till avseende insikter om olika sammanhang (Repstad, 2007, s.131). De relativt samstämmiga hinder och framgångsfaktorer som en stor del tidigare samverkansforskning pekat på hjälpte mig att inrikta undersökningarna mot det som tidigare visats vara intressant och centralt avseende samverkansprocesser.

Avhandlingens teoretiska tolkningsram var dock varken vald eller styrande vid tidpunkten för insamlingen av det empiriska materialet, utan har valts i efterhand, delvis mot bakgrund av resultaten från den första empirinära tolkningen av materialet, och därefter varit styrande för re-analysen. Repstad (2007) beskriver också hur teori och empiri kan ha olika tyngdpunkt under olika forskningsskeden och att det kan sägas handla om att gå en balansgång mellan ”narrativism” och ”övertolkning”:

Avvägningen mellan berättande beskrivningar och teoretiska tolkningar kan ha något olika tyngdpunkt under olika skeden av forskningen, även om man menar att faserna i forskningsprocessen går in i varandra när det gäller kvalitativa undersökningar. Under insamlingen av information kan tonvikten läggas vid en så öppen och förutsättningslös registrering som möjligt av det som sker och av den innebörd aktörerna lägger i det skeendet. Därefter kan forskaren själv i allt större utsträckning ta in sin repertoar av teoretiska begrepp och perspektiv för att kunna tolka allt detta.

Någon helt förutsättningslös tolkning finns dock inte (Repstad, 2007, s.130).

70 Exempelvis kan nämnas att jag inledningsvis testade att dokumentera samrådsobservationer på ett strukturerat sätt som syftar till en ”samspelsanalys” (se Bell, 2000, s.140 ff). Denna observationsmetod övergavs dock till förmån för en mer ostrukturerad observationsmetod, mot bakgrund av att ostrukturerade öppna observationsmetoder är bättre lämpade för att utforska okända fält samt på grund av att strukturerade samspelsanalyser hade krävt uppföljande observationer på varje enskilt barnahus i syfte att vara fruktbara (se vidare diskussion nedan).

Intervjutesmanorna utformades först och testades också inledningsvis, varefter mer precisa följdfrågor utformades under respektive teman. Enkätfrågorna utformades så att de var jämförbara med intervjutesmanorna. Observationer av samrådsmöten genomfördes i anslutning till intervjuerna med den fasta personalen. På ett par av barnhusen var det dock inte möjligt att observera samrådsmöten på grund av att de inte hade några möten vid tidpunkten för intervjuernas genomförande. Syftet med observationerna av samråd korrigerades dels mot denna bakgrund, och dels för att det hade behövts genomföras uppföljande observationer av samråd vid varje enskilt barnhus ifall strukturerade observationer skulle ha varit meningsfulla, vilket inte var möjligt av tidsskäl. Observationerna genomfördes därför mer ostrukturerade och öppna, och gav på så sätt mig en värdefull inblick i verksamheterna och det närmare innehållet i samverkan, samt hur barnhusverksamheterna kunde skilja sig åt sinsemellan, med andra ord en mer konkret kännedom om fältet. Observationerna har således använts för att ge mig som forskare en bild av och förståelse för hur aktörernas samverkan kan gå till i praktiken. Observationerna har också delvis bildat utgångspunkt för de frågor som intervjuerna kommit att behandla, på så sätt att samtalen också kopplades till de situationer som uppkommit under samrådet i de fall intervjuer genomfördes direkt efter ett samråd. På så vis har observationerna även använts som en hjälp inför preciserande av frågeställningar för intervjustudien och därefter enkätstudien.

Intervjuundersökningen

Många samverkansaktörer, och därmed potentiella intervjuinformanter, kommer som sagt i kontakt med de skilda barnhusen, exempelvis i samband med samråd, förhör och medhörning. Ett val av undersökningsgrupp var mot denna bakgrund nödvändigt att göra där undersökningsgruppen för intervjuinformanter bestämdes till fast personal på respektive barnhus. Valet av undersökningsgrupp till fast personal gjordes med tanke på möjligheten att göra tydliga jämförelser mellan de skilda barnhusen, och på så vis kunna upptäcka både mönster och variationer i organisering och samverkansprocesser mellan verksamheterna. Valet gjordes vidare för att avgränsa antalet intervjuer. På två orter har jag däremot även genomfört intervjuer med chefer som egentligen inte utgör fast personal på orterna, av den anledningen att dessa intervjuer var de två första jag genomförde och att undersökningsgruppen ännu inte var bestämd vid denna tidpunkt. Inför besöken på respektive orter var jag i kontakt med samordnare eller annan kontaktperson på de skilda barnhusen, för att boka in tider för intervjuer med personalen. Den fasta personal jag fick uppgifter om, och inbokade tider för intervjuer med, har jag också genomfört intervjuer med. Intervjuundersökningen utgör på så vis en totalundersökning av undersökningsgruppen, då all fast personal inklusive alla samordnare på samtliga barnhus, vid tidpunkten för undersökningens genomförande, intervjuades. Tidsperioden för intervjuerna sträckte sig mellan mars 2006 och juni 2007.

Jag valde att intervju vissa informanter enskilt och vissa i grupp, i syfte att skapa så trygga intervjusituationer som möjligt för informanterna, och på så sätt även möj-

liggöra så rika och relevanta svar som möjligt. Repstad (2007) menar, i likhet med hur jag resonerade vid planeringen av intervjustudiens genomförande, att ett samspelt kollektiv med personer som är förhållandevis lika i statushänseende vanligtvis fungerar bäst i gruppintervjuer, och att man därför bör undvika att samla representanter från olika hierarkiska nivåer (Repstad, 2007, s.110). Enskilda intervjuer genomfördes med samordnarna och cheferna för barnhusen, förutom på en ort där de två socionomerna som utgjorde fast personal även utgjorde samordnare och därav intervjuades tillsammans. Övrig fast personal vid varje barnhus har intervjuats professionsvis i grupper om de varit fler än en till antal, det vill säga socionomer i grupp, poliser i grupp och så vidare. Tabellen nedan visar en förteckning över genomförda intervjuer:

Tabell 1. Genomförda intervjuer

Ort 1	1 chef	2 socionomer		
Ort 2	1 samordnare	2 socionomer	1 psykolog	1 teamassistent
Ort 3	1 samordnare	1 socionom		
Ort 4	2 socionomer			
Ort 5	1 samordnare	3 socionomer	2 poliser	
Ort 6	1 chef	1 samordnare	2 socionomer	

Totalt har alltså 15 intervjuer genomförts med 22 informanter, varav 9 enskilda intervjuer och 6 gruppintervjuer. Intervjuerna är kvalitativa och syftade till att fånga subjektiva upplevelser, uppfattningar och beskrivningar hos de skilda samverkansaktörerna. Att förstå vilka synsätt de olika aktörerna har är då av stor vikt. Intervjuerna syftade vidare till att fånga beskrivningar av hur samverkansarbetet organiserats och eventuella skillnader mellan beskrivningar av verksamheterna i mål, idé eller ideal å ena sidan och i praktik å andra sidan, med andra ord ett syfte som även inbegrep att pröva tillförlitligheten och giltigheten. Mot denna bakgrund användes inledningsvis öppet formulerade frågor i förhållande till temana, varefter mer precisa följdfrågor ställdes i förhållande till respektive teman. Intervjuerna har således genomförts kvalitativt och semi- eller halvstrukturerat enligt en intervjuguide med följande teman: bakgrund; syn på uppdrag och funktion; syn på målgrupp; organisation; roller och ansvar; regelverk och sekretess; metod och arbetssätt; utbildning och fortbildning; svårigheter och möjligheter samt syn på barnets rättigheter (se bilaga för hela intervjuguiden som innehåller närmare beskrivning av respektive teman med exempel på följdfrågor).

Även om man på sätt och vis kan säga att intervjuerna utgör nedslag i verksamheterna just vid den tidpunkt som intervjuerna genomfördes, så syftade de också till att fånga processer och förändringar. Frågor ställdes därför på ett sätt som speglade tidsdimensionerna före – nu – framåt i förhållande till skilda teman. Temana i intervjuguiden har följts under samtliga intervjuer, men ordningsföljden av frågorna har varierat något. Inledande frågor har varit öppet formulerade, där informanterna getts tid att själva formulera svar och berätta vad de upplever som centralt, varefter vissa följdfrågor har ställts under intervjuernas gång för olika syften som kontrollerande

och uppföljande, specificerande, exemplifierande och sonderande samt tolkande frågor, beroende på hur intervjusamtalen utvecklats genom "aktivt lyssnande". Kvaless (1997) diskussioner kring tematisering och planering av intervjuundersökningar, validitetsaspekter för kvalitativa forskningsintervjuer, intervjuguider och skilda typer av intervjufrågor för seminstrukturerade intervjuformer har här utgjort stöd för upplägg och genomförande av intervjuerna (Kvale, 1997, s.81-146). Inte minst med tanke på att intervjuerna genomfördes inom ramen för en nationell utvärdering, var vad som brukar kallas "forskningseffekten" viktig att beakta, det vill säga eventuella förändringar i aktörernas beteende som utgör en följd av att de vet om att de studeras (Repstad, 2007, s.39). De skilda typerna av följdfrågor, liksom att vinna förtroende i själva intervjusituationen, utgjorde väsentliga medel för att minimera forskningseffekten.

Samtliga intervjuer spelades in och transkriberades därefter ordagrant.⁷¹ Tidsmässigt varade intervjuerna 45 minuter som kortast, och uppemot två timmar som längst, där de flesta intervjuerna varade runt en timme. Utskrifterna av intervjuerna varierar därmed i omfattning från 9 till 20 sidor text per intervju. Intervjumaterialet från gruppintervjuerna är i genomsnitt något mer omfattande än från de enskilda intervjuerna, och mer precist 15 respektive 11 sidor text per intervju i genomsnitt. Sammantaget omfattar intervjumaterialet 192 sidor text.

Enkätundersökningen

Enkätundersökningen har riktats till samtliga representanter inom övergripande samverkansgrupper på barnahusorterna, samt motsvarande på jämförelseorterna, via namn- och e-postlistor som erhållits via kontaktpersonerna på respektive ort. Enkätundersökningen utgör på så vis en totalundersökning i förhållande till valet av undersökningsgrupp, vid tidpunkten för undersökningens genomförande.

Enkäten sändes ut via e-post med följebrev och direktlänk till enkätformuläret i utvärderingsprogrammet E-val. På de skilda orterna finns flera typer av samverkansgrupper med delvis skilda namn, till exempel arbetsgrupp, referensgrupp och styrgrupp. Flera informanter är representerade i fler grupper än en. De har då fått ett enkätutskick per gruppstillhörighet, i enlighet med de e-postlistor som utgjorde utskickslistor, och i enkäten fått definiera utifrån vilken gruppstillhörighet de besvarar frågorna.

Enkätundersökningen genomfördes i syfte att undersöka det övergripande samverkansarbetet och upplevda svårigheter och möjligheter i förhållande därtill. Frågorna i enkäten ställdes, som tidigare nämnts, mot bakgrund av tidigare samverkansforskning liksom utarbetade intervjuteman, i syfte att kunna jämföra intervju- och enkätsvaren. Enkäten innehöll utöver strukturerade frågor med fasta svarsalternativ, även öppna frågor efterföljande direkta frågor (se bilaga med enkätformulär). Tidsperioden för enkätinsamlingen sträckte sig från juni till och med oktober månad 2007, från första utskick till sista svarsdatum. Enkätundersökningen skickades ut till

71 Se vidare diskussion nedan under etiska överväganden.

146 personer, efter listor på samtliga representanter i de skilda samverkansgrupperna, och besvarade enkäter uppgick till 105 efter påminnelser, vilket innebär en svarsfrekvens på 72 procent.⁷² Representationen och fördelningen mellan orter som ingår i enkätmaterialen ser ut på följande vis:

Tabell 2. Enkätmaterialens fördelning och representation mellan orter, i antal

Orter	Svar	Utskick
Ort 1	28	33
Ort 2	22	27
Ort 3	17	19
Ort 4	11	21
Ort 5	9	15
Ort 6	8	16
Jämförelseort 1	4	12
Jämförelseort 2	2	2
Jämförelseort 3	1	1
Totalt	102*	146

* Att totalt antal svarande här är 102 istället för 105 beror på internt bortfall, med andra ord att 3 personer inte har besvarat frågan om ortstillhörighet.

Representationen och fördelningen mellan myndigheter/professioner som ingår i enkätmaterialen ser ut på följande vis:

Tabell 3. Enkätmaterialens fördelning och representation mellan myndigheter, i antal

Myndigheter/professioner	Svar	Utskick
Socialtjänsten	43	52
Åklagarmyndigheten	19	19
Barn- och ungdomspsykiatri	15	15
Barnsjukvården	10	17
Polismyndigheten	6	29
Myndigheten för rättsmedicin	6	6
Annan myndighet	5	8
Totalt	104*	146

* Att totalt antal svarande här är 104 istället för 105 beror på internt bortfall, med andra ord att en person inte har besvarat frågan om myndighets-/professionstillhörighet.

Myndighetsrepresentationen är således generellt sett god, då samtliga representanter från åklagarmyndigheten, barn- och ungdomspsykiatri och myndigheten för rättsmedicin har besvarat enkäten samt en övervägande del av socialtjänstens representanter. Den interna representationen är dock något lägre avseende barnsjukvården, samt bristfällig avseende polismyndigheten. Jag fick personliga e-postmeddelanden från några poliser som uppgav att de inte hade möjlighet att besvara enkäten från

⁷² Enkätutskick via e-postlistor medför en risk att e-postadresser inte är korrekta. Jag fick 13 meddelanden om att e-postmeddelanden inte var levererbara, främst från ort 5 men också från ort 1 och 2. Dessa e-postadresser utgjordes främst av adresser till representanter från socialtjänsten, men också barnsjukvård samt annan myndighet. Det medför att utskicket nådde samtliga representanter i respektive grupper på de olika orterna förutom 13 personer. Jag har räknat bort dessa 13 personer från det totala utskicket, vilket således innebär att det totala utskicket till 146 personer utgörs av samtliga representanter i de skilda grupperna utom dessa 13 personer.

sina e-postprogram. Detta utgör sannolikt en förklaring till varför den interna representationen från polismyndigheten, till skillnad från övriga myndigheter, är så pass låg i enkätaterialet. De poliser som hörde av sig till mig om att de inte kunde besvara enkäten från sina e-postprogram, erbjöd jag att sända enkäten till privat eller annan e-postadress.

Fördelningen mellan vilka skilda samverkansgrupper informanterna är representanter i är relativt jämn och ser ut på följande vis:

Tabell 4. Enkätaterialets fördelning i representation mellan samverkansgrupper, i antal

Arbetsgrupp	38
Styrgrupp	30
Referensgrupp	32
Samverkansgrupp	25
Samrådsgrupp	30
Totalt	155/105*

* Det totala antalet är här 155 och således högre än antalet besvarade enkäter totalt (105), mot bakgrund av att en och samma informant i vissa fall är representant i flera grupper. 59/105 var endast representanter i en grupp, resterande 46/105 således i två eller flera grupper.

Reflektioner kring val av undersökningsgrupper

När det gäller valet av informanter för intervjuundersökningen finns det anledning att göra vissa reflektioner. Det är inte självklart att just den fasta personalen på barnhusen var de bäst lämpade intervjuinformanterna. Man skulle mycket väl kunnat tänka sig att intervjua de myndighetsrepresentanter som inte utgör fast bemanning, utan som ”besöker” barnhusen vid samråd, medhörning av förhör etcetera, i syfte att få en mer ”utifrånbeskrivning” av verksamheterna och samverkan. Intervjuinformanter som inte utgör fast bemanning skulle ha kunna bidra med andra synsätt, och möjligtvis mer distanserade synsätt, på hur verksamheterna och samverkan upplevs fungera för dem som inte är lika nära knutna till barnhusen. Det skulle då också ha varit möjligt att få en jämnare fördelning avseende myndighets- och professionstillhörigheten bland informanterna än vad som nu är fallet i intervjustudien, då majoriteten av den fasta personalen utgörs av socionomer. Samtidigt menar jag att ett sådant val av undersökningsgrupp inte hade medfört en lika ingående beskrivning och förståelse av hur verksamheterna och samverkan är organiserad, liksom skillnader barnhusen sinsemellan i dessa avseenden, som det gjorda valet har möjliggjort. Informanterna som har intervjuats känner verksamheterna inifrån och är högst centrala aktörer vid organiserandet av samverkan. Att dessa personer ofta gav positiva, och emellanåt idealiserade, beskrivningar av verksamheterna och samverkan, har i sig varit intressant och viktigt i förhållande till analysen, samtidigt som jag har varit tvungen att, med skilda medel, hålla isär dessa mer ideala beskrivningar å ena sidan och vad de verkligen gör å andra sidan, genom att exempelvis ställa ”kontrollerande” följdfrågor, samt kombinera analysen av intervjumaterialet med andra material i re-analysen.

Det gjorda valet av undersökningsgrupp för intervjustudien medförde en mer ingående beskrivning av samverkansprocesserna, medan ett alternativt val inriktat

på ”utifrånbeskrivningar” möjligen hade kunnat ge mer ingående beskrivningar av samverkanskonsekvenser. Jag menar dock att enkätundersökningen, som har riktats till samtliga myndighets- och professionsrepresentanter i de skilda samverksgrup- perna, till viss del kompenserar att intervjuerna främst har genomförts med socio- nomer, även om socionomerna är överrepresenterade även i enkätundersökningen, eftersom samtliga myndighets- och professionsåsikter finns representerade i detta material. Enkätundersökningen kompenserar dessutom i viss utsträckning en ”ini- frånbeskrivning” av verksamheterna och samverkan, då även aktörer som inte är lika nära knutna till barnhusen som den fasta personalen finns representerade i enkät- materialet. Enkätmaterialet speglar dessutom inte enbart övergripande samverkans- nivåer utan samtliga nivåer, då många representanter i de skilda grupperna också deltar i den operativa och utredande verksamheten. Exempelvis finns utrednings- ansvariga socialsekreterare representerade i enkätmaterialet, till skillnad från i inter- vjumaterialet där socialtjänstens representanter utgörs av samordnare samt vad jag fortsättningsvis kallar ”barnhussocionomer”, vilka inte har utredningsansvar utan främst samordnande och konsultativa roller. Att socionomer utgör majoritet i under- sökningsgruppen beror dessutom huvudsakligen på att denna grupp utgör majoritet i dessa verksamheter, varför det faktum att socialtjänsten är överrepresenterad i under- sökningsgruppen inte speglar en skev representation utan hur dessa verksamheter ser ut (jämför tabellen med myndighets-/professionsfördelningen i enkätstudien).

Valen av undersökningsgrupper för intervju- och enkätundersökningarna av sam- verkan bedömer jag vidare som de mest lämpade i förhållande till möjligheten att jämföra barnhusen sinsemellan, och på så vis upptäcka mönster och variationer i samverkansprocesser mellan de olika verksamheterna.

De gjorda valen av undersökningsgrupper har sammanfattningsvis inneburit både för- och nackdelar. Nackdelarna har jag, utöver vad som just beskrivits, försökt kompensera i re-analysen genom trianguleringar mellan olika teoretiska perspektiv, metoder samt material i avhandlingen, som var för sig speglar olika dimensioner av samverkan och tillsammans ger en mer sammansatt förståelse (se vidare nedan angå- ende re-analysens genomförande).

Två analyssteg

Nedan kommer jag att beskriva hur analysen av det empiriska materialet för avhand- lingen har skett i två övergripande steg: en första empirinära analys och en andra teo- riförankrad re-analys. Dessa steg svarar mot avhandlingens två delsyften på så vis att *det första analyssteget* bidragit till val av teoretiska perspektiv och begrepp för utveck- landet av en analysmodell (avhandlingens första delsyfte) som i sin tur utgjort för- utsättningen för *det andra analyssteget* (avhandlingens andra delsyfte). Utvecklandet av analysmodellen utgör således ett ”analytiskt mellansteg” där jag kombinerar flera

teoretiska perspektiv och begrepp som är användbara för att kritiskt studera samverkansprocesser och institutionella förändringar till följd av samverkan på olika nivåer. Analysmodellen har därefter tillämpats vid genomförandet av re-analysen.

Den första empirinära analysens genomförande

Intervjumaterialet

I ett första analyssteg gjordes en beskrivande kvalitativ bearbetning och framställning av intervjuutskriften. I bearbetningen sökte jag efter både mönster och variationer i materialet, både i förhållande till de skilda orterna och i förhållande till de skilda informanterna och informantgrupperna. Bearbetningen följde i detta inledande skede intervjutemana. Det visade sig att informanterna ibland hade flera olika och ibland motstridiga uppfattningar om vissa teman som berörts i intervjuerna. Vid tolkningen av intervjumaterialet var det ibland svårt att utläsa i vilken mån informanterna beskrev samverkan och verksamheterna som de faktiskt upplevde att de fungerade vid intervjutillfället, eller så som de önskade eller tänkte sig att samverkan och verksamheterna ska eller bör fungera. Gruppintervjuerna var i detta sammanhang värdefulla då informanterna i gruppintervjuerna korrigerade, fyllde i och/eller bekräftade varandra. Mer direkta följdfrågor av kontrollerande art, som jag ställde under intervjuernas gång, var vidare till hjälp att skilja ”börat” från ”varat” vid bearbetningen av intervjumaterialet. Vid denna bearbetning visade det sig också att vissa teman gick in i varandra, till exempel gled funktioner och uppdrag hos personalen samman med organiseringen av samverkan liksom roll- och ansvarsfördelningen. Vissa teman slogs mot denna bakgrund samman inför resultatredovisningen av den första analysen. I relation till vissa teman gjordes också tydligare jämförelser mellan orterna, mot bakgrund av bland annat större eller tydligare variationer dem emellan, men också då det för utvärderingen var av större vikt att tydligt skilja orterna åt. Beskrivande referat varvades med belysande citat under de skilda temana i resultatredovisningen av den första empirinära analysen, så som den framställdes i delrapport 4 (Johansson, 2008).

Enkätmaterialet

Den första bearbetningen och redovisningen av enkätmaterialet hade tydligare fokus på skillnader mellan myndighets- och professionsgrupper sinsemellan, mot bakgrund av att de alla finns representerade i materialet, men även skillnader mellan orter undersöktes i den första analysen av materialet, mot bakgrund av utvärderingssyftet. Enkätsvaren fördes inledningsvis över från utvärderingsprogrammet E-val till SPSS. Grupperingar gjordes därefter efter myndighets- och professionstillhörighet samt ortstillhörighet. Vissa av frågorna bearbetades kvantitativt, andra kvalitativt, utefter frågornas utformande i enkätformuläret. Den ena delen av råmaterialet består av svaren på vissa öppna frågor som ställts i enkätundersökningen. Då enkätmaterialet i sin helhet kvantitativt sett är litet, och antalet svaranden på dessa frågor från de

skilda myndigheterna och professionerna skiljer sig åt sinsemellan, har dessa frågor bearbetats kvalitativt. Med utgångspunkt i den största professionsgruppens svar (socialtjänstens) har svaren kategoriserats med syfte att söka efter gemensamma mönster och variationer i beskrivningarna av upplevelser av eller synen på förändringsprocesser i samverkan mellan de olika myndigheterna och professionerna. I ett andra skede i den första analysen delades detta material in efter ortstillhörighet, för att belysa motsvarande mönster och variationer mellan dessa. Det är dock vanskligt att gruppera enkätsvaren efter myndigheter och professioner i syfte att kunna generalisera genom att dra slutsatser om dem som grupper eller kategorier, mot bakgrund av att de var för sig är så pass få till antalet. Vidare varierar antalet representanter professionerna sinsemellan i materialet, vilket gör jämförelser mellan dem svårare. Det handlar därutöver om ett flertal skilda orter och verksamheter, där representanterna från de samverkande myndigheterna även är knutna till sina respektive "hemorganisationer". Jag kombinerade därför analysen uppdelad efter myndigheter och professioner med analysen uppdelad efter orter, för att sammantaget kunna nå en bättre förståelse i den första analysfasen. Vidare kombinerades den sammanlagda, i betydelsen både den kvantitativa och kvalitativa enkätbearbetningen efter myndigheter och professioner samt ortstillhörighet, i den första analysfasen. I den första empirinära analysen kompletterade vidare intervju- och enkätmaterialen varandra, och pekade sammantaget på vissa tendenser rörande påverkans- och förändringsprocesser i samverkan som sammanfattningsvis redovisades i delrapport 4 (Johansson, 2008).

I avhandlingens re-analysfas finns ytterligare möjlighet att komplettera intervju- och enkätmaterialen med hjälp av det sammanlagda primär- och sekundär-/referensmaterialet. Dessa möjligheter kommer nu att beskrivas närmare utifrån en trianguleringsansats. Jag kommer även att beskriva hur de teoretiska perspektiven och begreppen i den utvecklade analysmodellen har använts i relation till de skilda empiriska materialen i re-analysen.

Den andra teoriförankrade re-analysens genomförande

En trianguleringsansats – ett sätt att grunda och validera tolkningar

Sohlberg & Sohlberg (2002) skriver att begreppet *triangulering* har blivit allt vanligare inom forskningen och innebär att ett forskningsproblem behandlas från olika perspektiv i syfte att problemet ska få en mer allsidig belysning, och för att nå en mer sammansatt bild. Vanligtvis handlar det om att behandla frågeställningen med hjälp av olika metoder, som kvantitativa och kvalitativa, men det kan också handla om att använda olika teoretiska perspektiv eller olika former av data (Sohlberg & Sohlberg, 2002, s.204).

Beteckningen metodtriangulering brukar användas för att beskriva hur olika metoder kan kombineras i samma forskningsprojekt. Att kombinera olika metoder ger enligt Repstad (2007) ett bredare dataunderlag och en säkrare grund för tolkningen.

Samtidigt är det inte självklart att resultaten från en triangulering bildar en harmonisk helhet, utan ibland kan det leda fram till tämligen olikartade och konkurrerande verklighetsbilder, vilket kan vara frustrerande men också inspirera till en reflektion över resultatens giltighet (Repstad, 2007, s.28; Alvesson & Skoldberg, 2008, s.179). Den kritik som riktats mot triangulering grundar sig just i risken för att trianguleringen ibland leder fram till ”spretiga” svar i betydelsen att resultaten pekar åt olika håll. Jag anser dock inte att denna risk utgör något bra argument för att istället förspråka användandet av enbart en metod eller en typ av empiriskt material, då risken snarare visar på den sociala verklighetens komplexitet, och att det är omöjligt att nå fram till en samstämmig *sanning*, än att valet av en metod eller en typ av empiriskt material skulle ge en mer sanningsenlig verklighetsbild. Som jag ser det skulle ett val att bara använda en metod eller en typ av empiriskt material mot denna bakgrund snarare leda fram till en förenklad, och på så vis onyanserad, bild av verkligheten, om än enklare att hantera. Repstad (2007) skriver ”Det existerar ingen absolut objektivitet, bara mer eller mindre trovärdiga tolkningar av verkligheten – det gäller all samhällsvetenskap, oavsett metod” (Repstad, 2007, s.136).

Trianguleringsens möjligheter att bidra med tolkningar grundade i flera perspektiv, metoder och material är som jag ser det styrkan med ansatsen, som därmed kan möjliggöra trovärdiga och valida tolkningar. Jag lägger dock en något annorlunda betydelse i trianguleringen, eller använder trianguleringen med ett något annorlunda syfte, än vad som traditionellt har gjorts, mot bakgrund av att jag inte ser vetenskapen som enhetlig eller absolut. Av den anledningen behöver det heller inte utgöra ett problem ifall resultaten från trianguleringen inte är enhetliga, eller annorlunda uttryckt inte bildar en harmonisk helhet, utan snarare bidrar med varierade, nyanserade och ”perspektiverade” verklighetsbilder. Triangulering bör som jag ser det förstås som en ansats vilken leder till en fördjupad och sammansatt, om än med nödvändighet partiell, förståelse av det ämne och problem som studeras. Sammansattheten behöver då inte vara enhetlig utan snarare visa på komplexiteten och olika dimensioner.⁷³

Man kan genom en sådan triangulering kombinera olika kvalitativa metoder i ett och samma projekt exempelvis genom att undersöka vad folk gör, med hjälp av observationer, och se efter om det ger motsvarande eller motstridiga bilder jämfört med vad de säger att de gör, med hjälp av intervjuer. Man kan också kombinera kvantitativa och kvalitativa strategier i samma projekt där det finns många kombinationsmöjligheter till exempel avseende ordningsföljden (Repstad, 2007, s.28-29). Svenning (1997) beskriver metodtriangulering som ett sätt att kontrollera kvalitativa data och skiljer vidare mellan triangulering inom och mellan metoder. Triangulering inom en och samma

73 Kvale (1997) skriver med hänvisning till Richardson (1994) att en sådan förståelse av triangulering snarare kan kallas för ”kristallisation” (Kvale, 1997). Se även Alvesson & Deetz (2000) som menar att poängen med att använda olika metoder snarare är att man kan få ett mer varierat och rikare empiriskt material (Alvesson & Deetz, 2000, s.92-93). Kvale (1997) skriver vidare angående validitet och kvalitativ forskning att ”Svårigheterna att validera kvalitativ forskning behöver inte bero på någon inneboende svaghet hos de kvalitativa metoderna utan kan tvärtom bygga på dess enastående förmåga att spegla och sätta i fråga den undersökta sociala verkligheten i all dess sammansatthet” (Kvale, 1997, s.220-221).

metod kan till exempel innebära att man använder flera infallsvinklar på en frågeställning i en djupintervju i syfte att öka tillförlitligheten (Svenning, 1997, s.87).

Metodologiskt använder jag mig av samtliga de ovan nämnda formerna av triangulering i avhandlingen. Jag använder flera *olika teoretiska perspektiv* i re-analysen av det empiriska materialet, i syfte att belysa olika aspekter av samverkan samt fördjupa och nyansera förståelsen av samverkan. Jag använder mig av *olika former av empiriskt material* som intervju-, enkät- och observationsmaterial samt befintliga, mer ”opåverkade”, dokument som samrådsprotokoll, förundersökningsprotokoll och sociala utredningar.⁷⁴ Att materialen både är av frågekaraktär och av dokumentkaraktär ser jag som en styrka då det bidrar till skildringen av olika samverkansdimensioner såsom idéer och praktiker, eller annorlunda uttryckt föreställningar och beteenden, ”börat” och ”varat”. Jag använder, mot bakgrund av primär- och referensmaterialet i avhandlingen, en *kombination av olika kvalitativa metoder*, och även triangulering inom en och samma kvalitativa metod, samt dessutom en *kombination av kvalitativa och kvantitativa metoder*.

Syftet och de teoretiska perspektiven som används i avhandlingen har i re-analysen varit styrande för hur jag har genomfört de skilda trianguleringarna, hur och för vilka syften jag har kombinerat perspektiv, metoder och material. Detta har också medfört att både primär- och referensmaterialet satts i ett nytt ljus med hjälp av de teoretiska perspektiven och begreppen, att mina tolkningar av det sammantagna empiriska materialet kunnat leda fram till delvis nya resultat och slutsatser, delvis fördjupad förståelse för de tendenser som uppmärksammats i den första empirinära analysfasen.

Även om det brukar uppmärksammas att analys och tolkning är faser som glider över i varandra i kvalitativt inriktade studier (Repstad, 2007, s.127 ff), så kan man ändå urskilja olika steg i dessa processer. Två övergripande steg i denna studie har redan beskrivits, nämligen det mellan den första empirinära analysen å ena sidan och den andra teoriförankrade re-analysen å andra sidan. Men även re-analysen har i sin tur genomförts i olika steg. Det första steget innebar att jag letade efter olika typer av institutionaliseringsprocesser och spänningsförhållanden i samverkan, som framkommit i den första empirinära analysen. Dessa institutionaliseringsprocesser och spänningsförhållanden sattes in och tolkades i ett teoretiskt sammanhang med hjälp av den analysmodell jag konstruerat, vilket innebar att jag presenterade om dessa empiriska resultat i förhållande till teorin. Därefter genomförde jag en ny läsning av primärmaterialet som råmaterial, i syfte att finna ytterligare exempel på institutionaliseringsprocesser och spänningsförhållanden som jag inte uppmärksammat i den första analysen. I detta skede genomfördes även en triangulering mellan primärmaterialen, samtidigt som jag utvecklade de teoretiska tolkningarna ytterligare. Därefter letade jag efter institutionaliseringsprocesser och spänningsförhållanden i sekundär-/referensmaterialet som antingen tillförde nya processer och spänningsförhållanden, eller visade på motsvarande processer och spänningsförhållanden som primärmaterialet fast ur andra synvinklar. Avslutningsvis genomförde jag en tolkning av dessa

74 Med ”opåverkade” menas att de inte är medskapade av mig som forskare vid dess tillblivelse, vilket däremot inte betyder att de förblir opåverkade av mig som forskare i analys- och tolkningsskedet.

resultat, med hjälp av den teoretiska analysmodellen, som främst rörde maktaspekter som påverkan, tolkningsföreträde och maktförskjutningar i förhållande till de skilda institutionaliseringsprocesserna och spänningsförhållandena. Användningen av de skilda teoretiska perspektiven och begreppen som kombineras i analysmodellen har följt denna indelning i olika steg, för att avslutningsvis fogas samman i en integrerande tolkning. Teorin har således använts för att *rikta uppmärksamheten* när jag på nytt gått in i de olika empiriska materialen, liksom för att *organisera* de empiriska erfarenheterna. Empiriskt material smälter då också samman med teori och tolkning (Alvesson & Deetz, 2000, s. 48-52, 153).

Eftersom avhandlingens övergripande syfte och teoretiska analysmodell har varit vägledande för re-analysen, innebär det att trianguleringen av de skilda empiriska materialen inte har genomförts i syfte att använda alla material i lika stor omfattning i samtliga delar av re-analysen. De skilda materialen har snarare använts i den utsträckning som har varit relevant i olika delar av re-analysen, i förhållande till skilda frågor, teoretiska perspektiv och begrepp. Motsvarande gäller för de skilda teoretiska perspektiven och begreppen som analysmodellen består av. Vidare innebär det att jag inte har gått tillväga på likartat sätt i alla delar av re-analysen. Ibland har jag startat i ett teoretiskt perspektiv eller begrepp som lett mig in på ett visst empiriskt material eller en specifik fråga i ett eller ett par av de empiriska materialen. Ibland har jag startat i något eller några empiriska material för att därefter återvända till analysmodellen och finna lämpliga perspektiv och begrepp för att djupare tolka de empiriska materialen. Variationen i tillvägagångssättet medför också att redovisningen av re-analysen delvis varierar. I vissa delar redovisas empirin till en början relativt "fritt" för att därefter tolkas med hjälp av teoretiska perspektiv och begrepp, och i andra delar förs till en början teoretiska resonemang som belyses med empiriska exempel. Jag menar samtidigt att denna redovisningsform ökar trovärdigheten i min analys, då man tydligare kan följa hur jag har kommit fram till de tolkningar jag gör och de slutsatser jag därefter drar, med andra ord vad som kan sägas utgöra validitet för en kritiskt kvalitativ metodologi.

Etiska överväganden

Utvärderingsstudien etikprövades i den regionala etikprövningsnämnden i Lund och tillstyrktes 2006-04-12. Avhandlingsstudien i sig har därefter också etikprövats vid samma nämnd och godkändes 2009-08-18, där det specifika avhandlingssyftet i förhållande till utvärderingen förtydligades, liksom hur materialet avsåg att återanvändas. I etikansökan för avhandlingsstudien gjorde jag således forskningsetiska överväganden om förhållandet risk-nytta med re-analysen. Materialet som insamlats inom ramen för utvärderingen har från projektets start avsetts att användas parallellt som material i avhandlingen, och har alltså etikprövats redan 2006, men aktualiserar

ändå vissa forskningsetiska frågor på nytt i samband med re-analysen i avhandlingen, särskilt med tanke på att visst material innehåller känsliga personuppgifter och att jag själv inte har samlat in allt material. Vissa av resonemangen från etikansökan kommer därför att återges här, i syfte att möjliggöra en insyn i vilka etiska överväganden och ställningstaganden som har gjorts för avhandlingen.

Att ta in delar av övrigt material insamlat inom ramen för utvärderingen i avhandlingens re-analys bedömdes vara värdefullt i syfte att kunna belysa och jämföra samverkan utifrån olika aspekter. Tidigare samverkansforskning har exempelvis till övervägande del relativt ensidigt skildrat myndigheters och professionellas synsätt på och upplevelser av samverkan, varför det bedöms finnas ett behov av att även skildra målgruppens upplevelser.⁷⁵ Det bedöms såldes vara av stor vetenskaplig och forskningsetisk vikt att målgruppens upplevelser av samverkan lyfts fram och analyseras i jämförelse med myndighetsaktörernas, i de sammanhang det är relevant i förhållande till avhandlingens syfte.

Utvärderingsrapporterna var främst av deskriptiv och jämförande karaktär, mot bakgrund av utvärderingsuppdraget. Avhandlingen innebär en djupare och mer kritisk analys av samverkansprocesser och konsekvenser av myndighetssamverkan kring misstänkta brott mot barn, än vad som var möjligt inom ramen för utvärderingsrapporteringen. Avsikten med analysen i avhandlingen är just att genomföra en teoretiskt förankrad analys som djupare analyserar (medvetna liksom omedvetna) processer och konsekvenser av samverkan kring misstänkta brott mot barn, där en sammanvägd analys av skilda typer av material är väsentlig. Nyttan med en sådan analys bedömdes vara stor och väga över eventuella risker för forskningspersoner som deltar, med tanke på de försiktighetsåtgärder vad avser forskningspersonernas integritet som vidtagits.

Avseende enkätundersökningen behandlades de inkomna svaren konfidentiellt. Avseende intervjustudien har jag i samband med varje intervju med myndighetsaktörerna informerat om syftet med intervjuerna, erhållit samtycke till att intervjuerna spelas in samt informerat om att den eller de intervjuade kommer att få läsa igenom utskriften av intervjun. Samtliga intervjuer har transkriberats ordagrant, inklusive intervjufrågor och intervjusvar. Möjliga felkällor utgörs av att det inte är jag som intervjuare som har genomfört transkriberingarna. Av den anledningen har jag vid genomläsning av utskrifterna i vissa fall gått tillbaka till inspelningarna för att kontrollera eventuella feltolkningar. Utskrifterna har därefter sänts till de intervjuade för eventuella kommentarer avseende sakfel.

Vid bearbetning och presentation av resultaten från intervjustudien har avidentifiering vidtagits, i syfte att minimera riskerna för forskningspersonerna. Sådan avidentifiering har varit något enklare i avhandlingen än i utvärderingsrapporteringen, på grund av att det jämförande utvärderingsuppdraget inte längre föreligger. I redovisningen framgår därför inte vilket ortnamn respektive informants utsagor härstammar ifrån, utan endast vilken myndighet eller profession respektive informantut-saga representerar. Avidentifiering av de myndighetsaktörer som deltar i studien har

75 Inte minst i syfte att kunna belysa avsedda liksom oavsedda konsekvenser av samverkan.

därmed vidtagits i största möjligaste mån. Risken att person och plats trots allt kan kopplas samman, och att enskilda därmed kan identifieras, bedöms mot denna bakgrund som mindre i avhandlingen än utvärderingsrapporteringen. Risken att berörda eller insatta personer, som exempelvis arbetar som fast personal på barnhusen, trots allt kan identifiera orter och personer är dock omöjlig att eliminera.

Fokus för re-analysen av de skilda typerna av material i avhandlingen är samverkansprocesser och konsekvenser därav – inte känsliga personuppgifter om enskilda. Vid de samråd som observerades diskuterades enskilda ärenden, och sekretess gäller härmed för mig som deltagande forskare. Av intresse vid observationerna har inte varit informationen om de enskilda ärendena, utan hur de medverkande aktörerna samverkat.

Empiriskt material från intervjustudien som rör barn och föräldrars upplevelser av barnhusen, som genomfördes av annan deltagande forskare, aktualiserar ytterligare etiska överväganden i relation till avhandlingen. En noga avvägning mellan forskningsnytta och risker för enskildas integritet måste mot denna bakgrund göras vid återanvändande av detta material. Jag har valt att inte använda detta material som primär- eller råmaterial delvis av forskningsetiska skäl, då samtycke att delta gavs till annan forskare i utvärderingsgruppen. Jag har istället valt att använda delar av detta material som sekundär-/referensmaterial, vilket innebär att referenser görs till presentationen av resultaten i delrapporten om denna studie. Även samrådsprotokollmaterialet, förundersökningsmaterialet och det sociala utredningsmaterialet, som samtliga innehåller känsliga personuppgifter om enskilda barn och deras familjer, används som sekundär-/referensmaterial i avhandlingen och refereras till utifrån de presentationer som gjorts i respektive delrapporter och slutrapport. Information som berör enskilda barn i samtliga dessa material var redan vid utvärderingsrapporteringen oidentifierad och hanterad på sådant sätt att det inte går att härleda uppgifter till något enskilt barn, samt att sådana detaljbeskrivningar som gör att enskilda barn och deras familjer kan kännas igen undviks, och gäller således även i förhållande till avhandlingen. Motsvarande hantering gäller således för allt empiriskt material som innehåller känsliga personuppgifter om enskilda barn och deras familjer i avhandlingen. Forskningspersonernas rätt till integritet när materialet offentliggörs och publiceras bedöms mot bakgrund av dessa forskningsetiska överväganden tillgodosedd i förhållande till avhandlingen.

Generaliserbarhet i en analytisk bemärkelse

Samverkansstudien har inte syftat till att kunna genomföra generaliseringar i betydelsen formella statistiska generaliseringar eller att på annat sätt kunna uttala sig kvantifierat generellt om förekomsten eller omfattningen av samverkan i Sverige eller liknande. Däremot är det relevant att diskutera studiens generaliserbarhet uti-

från en mer analytisk utgångspunkt, vad man kan kalla *analytisk generalisering*.⁷⁶ Generalisering i denna bemärkelse handlar mer om vad som generellt karaktäriserar samverkan i en mer kvalitativ innehållsmässig bemärkelse, att kunna göra väl övervägda bedömningar om i vilken mån resultaten från en undersökning kan ge vägledning för vad som kommer att hända i andra (liknande) situationer, och i detta fall andra samverkanssituationer. Det krävs då att forskaren tillhandahåller tillräckligt med belegg för att den analytiska generaliseringen ska kunna genomföras (Kvale, 1997, s.210-212). Den genomförda samverkansstudien är analytiskt generaliserbar i olika avseenden och jag kommer här att ange argument för detta. Samtidigt vill jag poängtera att bedömningen av studiens generaliserbarhet i slutändan avgörs av läsaren (se Kvale, 1997, s.211).

Även om analytisk generalisering vanligtvis diskuteras just i förhållande till enskilda fallstudier, anser jag att en styrka med den genomförda samverkansstudien utgörs av att den omfattar sex verksamheter och på så sätt sex kontexter, miljöer eller fall av samverkan istället för ett enskilt fall. Möjligheten till jämförelser mellan dessa kontexter har medfört en mer generell förståelse av mönster och variationer i interorganisatoriska samverkansprocesser, som inte hade varit möjlig genom att studera enbart en kontext. Repstad (2007) menar att jämförelser och komparativa metoder ofta leder till fruktbara analyser mot bakgrund av att förmågan att både iakta och tolka skärps genom att man kan göra jämförelser mellan olika miljöer. Det handlar, enligt Repstad, om att hitta en balans mellan att å ena sidan lyfta fram den unika kontexten i varje enskilt fall och å andra sidan se till att empiriinsamlingen är tillräckligt standardiserad så att det blir meningsfullt att göra jämförelser mellan fallen. Vidare skriver Repstad (2007) att:

I ganska många kvalitativa studier nöjer man sig med att undersöka bara en miljö. Om en sådan studie i endast ringa uppfattning tar upp andra liknande undersökningar eller generella samhällsvetenskapliga teorier, kan resultatet bli nog så närings. /.../ Om forskaren dessutom på ett okritiskt sätt generaliserar utifrån ett studium av enbart en miljö, kan man få en tämligen kaotisk bild av forskningsresultaten. /.../ Jämförande studier skulle kunna ge en något säkrare grund för generella slutsatser och kanske också göra de mest generaliseringsvilliga något mer kontrollerade (Repstad, 2007, s.38-39).

Undersökningarna om samverkan, det vill säga intervju- och enkätstudierna, utgör totalundersökningar i relation till de valda undersökningsgrupperna, på så sätt att undersökningarna har riktats till hela undersökningsgrupperna. Samtliga försöksverksamheter ingick i studierna, all fast personal, inklusive alla samordnare, på de skilda barnhusen intervjuades och enkäten sändes till samtliga representanter i samtliga samverkansgrupper som fanns på respektive orter vid tidpunkten för undersökningarnas genomförande. Samrådsprotokollen utgör också en totalundersökning på så vis att alla samrådsprotokoll, som hänförde sig till undersökningstiden, från

76 Se Kvale (1997) med hänvisning till Stake (1994).

samtliga barnahusorter samlades in och bearbetades.⁷⁷ Att samverkansundersökningarna utgör totalundersökningar stärker generaliseringsmöjligheterna.

Vidare anser jag att trianguleringen av olika perspektiv, metoder och material som belyser olika perspektiv på samverkan, och sammantaget ger en mer sammansatt förståelse av samverkansprocesser och konsekvenser, utgör en styrka med studien i fråga om generaliseringsanspråk.

Ytterligare en aspekt som medför en möjlighet att tala i termer av generaliserbarhet är förhållandet mellan min studie och tidigare forskning om samverkan. De generella hinder och framgångsfaktorer, eller vad jag hellre skulle vilja kalla svårigheter och möjligheter, som identifierats utifrån många tidigare samverkansstudier av olika fall och kontexter påverkade inledningsvis inriktningen av empiriinsamlingen. Resultaten från den genomförda studien bekräftar också dessa mer generella resultat⁷⁸, vilket i sin tur indikerar att studien på så vis är generaliserbar utanför de specifika kontexter av samverkan som jag har studerat empiriskt, även om jag därefter har varit intresserad av att vidareutveckla analysen och även problematisera resultat från tidigare samverkansforskning.

Därutöver medför den omständigheten att re-analysen utgör en teoretiskt förankrad tolkning av empirin, med andra ord kopplingen mellan den genomförda studien och de generella teoretiska perspektiven som kombineras och integreras i analysmodellen, en möjlighet till generalisering av resultaten utanför de specifika kontexter av samverkan som har studerats empiriskt. Studien har i viss mån bekräftat de teoretiska perspektiven, i viss mån bidragit till en utvecklad teoretisering av samverkansprocesser och institutionell förändring till följd av samverkan. Enligt min mening utgör den teoriförankrade analysmodellen den starkaste generaliseringsgrunden för studien, då den även medför en möjlighet att analysera andra kontexter av samverkan och bidrar till en mer generell kunskap om interorganisatorisk samverkan, samverkansprocesser och institutionell förändring.

Sammanfattningsvis har den analytiska generalisering som jag anser är möjlig att göra utifrån den genomförda studien begränsningar. Begränsningarna hänger som jag ser det samman med i vilken mån slutsatserna från denna undersökning är generaliserbara för *samverkan* eller för *samverkan i barnahus*, vilket inte är helt enkelt att besvara. Vad som dock är möjligt att säga är att vissa resultat från studien är så nära sammanhängande med den specifika problematik som samverkan i barnahus rör att dessa inte är generaliserbara till andra kontexter av samverkan. Därmed inte sagt att dessa resultat inte kan medföra möjligheter till paralleller, jämförelser eller kopplingar till motsvarande förhållanden rörande andra typer av samverkanskontexter. Vissa av resultaten kan härutöver vara generaliserbara till samverkan kring misstänkta brott mot barn eller barn som far illa generellt och inte specifikt i barnahus. Jag menar härutöver att vissa resultat från den genomförda studien är av mer generell karaktär avseende samverkansprocesser, framför allt de mer teoretiskt knutna resultaten, och

77 Att vi endast hade tillgång till samrådsprotokoll från fyra av sex orter beror inte på en urvalsprincip utan på att endast fyra av sex barnahusorter dokumenterade samråd på ett sätt som innehöll jämförbara uppgifter om de samråd som hållits.

78 Se diskussionskapitlet i Johansson, 2008, s.89-95.

på så vis möjliga att analytiskt generalisera kring i förhållande till samverkan mer generellt än just samverkan i barnahus eller samverkan kring misstänkta brott mot barn eller barn som far illa.

DEL II

Utvecklandet av en analysmodell

Avhandlingens andra del svarar mot det första teoretiskt metodologiska delsyftet att utveckla en teoretiskt förankrad analysmodell som kan användas för att kritiskt analysera interorganisatoriska samverkansprocesser och därmed sammanhängande institutionella förändringar. I denna del presenteras institutionella, rättssociologiska samt maktteoretiska perspektiv och begrepp på samverkan, som avslutningsvis kombineras i en integrerad analysmodell.

Institutionella perspektiv på samverkan

Inledningsvis kan sägas att *institutionsbegreppet* används på olika sätt, både inom tidigare och inom samtida forskning. Vissa forskare avser organisatoriska enheter som företag eller skolor medan andra avser mer kulturella mönster, med andra ord delade föreställningar och innebörder av idéer, regler, normer, resurser och strategier som upptas av aktörer vilka opererar inom och mellan organisationer. I denna senare betydelse dras därigenom en skillnad mellan institutioner och organisationer, och betoningen ligger på kulturella och kognitiva (meningsskapande) processer för att förstå organisering. Institutionell teori uppmärksammar således kulturell påverkan på beslutsfattande och formella strukturer.⁷⁹ Edelman & Suchman (1997) kallar detta för ett *kulturellt perspektiv* på organisationer⁸⁰ medan Røvik (2004) kallar det för ett *symbolperspektiv*⁸¹. Denna sistnämnda kulturella och symboliska betydelse är vad jag avser med institutionsbegreppet och jag lutar mig främst mot sociologisk institutionell organisationsteori.⁸²

Organisationer och organisationsaktörer betraktas utifrån ett sådant institutionellt perspektiv som inlindade i ett nät av idéer, värden, normer, regler, övertygelser och antaganden som tas för givna – kulturella element som definierar hur världen är och bör vara (Barley & Tolbert, 1997). Normer och regler ses således utifrån mitt institutionella organisationsteoretiska synsätt som ingående i kulturen, och mer specifikt de institutionella ordningarna och logikerna. Rätten ses därmed som kulturellt och socialt inbäddad i kulturen, och som något som tolkas och får mening i social interaktion och sociala processer, vilket medför att rättsregler också påverkas av andra normer (än rättsnormerna i sig) och av den institutionella omgivningen i stort. Rätten påverkas med andra ord av den kulturella institutionella kontext i vilken den

79 Detta till skillnad från traditionella organisationsteorier som framställer effektivitet som drivkraften bakom beslutsfattande och som behandlar variationer i formella strukturer som rationella anpassningar till tekniska med flera förhållanden.

80 I kontrast till ett materiellt perspektiv.

81 I kontrast till ett verktygsperspektiv.

82 Se Scott (2008) för en genomgång av och indelning i tidig och ny institutionell teori inom ekonomi, statsvetenskap respektive sociologi.

tillämpas. För mig utgör således institutionsbegreppet ett mer övergripande begrepp än normbegreppet, även om innebörden i de båda begreppen utifrån institutionell organisationsteori respektive det rättssociologiska normperspektivet (Hydén, 2002) har tydliga paralleller. Normer utgör, i likhet med institutioner, abstrakta företeelser som inte går att ta på, utan som visar sig i sina konsekvenser, i de handlingar och beteenden de ger upphov till. Normer fungerar utifrån ett rättssociologiskt normperspektiv komplexitetsreducerande och det kan variera hur utbredda normer är och vilken styrka normer har, ifall normer är medvetna eller omedvetna eller så internaliserade att de helt enkelt tas för givna. Enligt Hydén (2002) utgör normer härutöver ett slags samlingsbegrepp vilket inrymmer både rättsregler och andra normer, som tidigare nämnts (Hydén, 2002).⁸³

Barnahussamverkan i en teoretisk kontext: en populär organisationsidé på resa

Meyer & Rowan (1977) menar att institutionella regler, eller vad jag skulle vilja kalla institutionella idéer, fungerar som *myter* vilka organisationer inlemmas för att vinna legitimitet, resurser och stabilitet, och överlag i syfte att överleva. Myterna skapar glapp mellan de formella organisationsstrukturerna och de faktiska aktiviteterna och praktikerna. Formella organisationsstrukturer avspeglar därför snarare myterna inom de institutionella omgivningarna än de krav som de specifika arbetsuppgifterna ställer. De rationella myterna uppfattas som legitima oberoende av utvärderingar av dess inverkan på utfall och effekter, då dess rationella effektivitet snarare tas för given. Meyer & Rowan skriver därutöver att många myter dessutom innehar officiell legitimitet baserad på rättsliga mandat (Meyer & Rowan, 1977, s.347).

I förhållande till den kontext som studeras i avhandlingen kan interorganisatorisk samverkan generellt, och samverkan under ett tak i barnahus specifikt, tolkas utgöra en rationaliserad myt. Att samverkan utgör en form av rationaliserad myt inom detta

83 *Institutionsbegreppet* ligger således relativt nära *normbegreppet* så det har definierats och/eller använts inom det rättssociologiska normvetenskapliga perspektivet (Hydén, 2002; et. al.). Normer har i ett rättssociologiskt normperspektiv exempelvis definierats som handlingsanvisningar, som socialt reproducerade och som uppfattningar av omgivningens förväntningar (Svensson, 2008; Hydén & Svensson 2009; Baier & Svensson, 2009). Normvetenskapen är utifrån Hydén (2002) intresserad av vad som anses vara bra eller dåligt, rätt eller fel i olika situationer och hur det påverkar människors benägenhet att handla på ett visst sätt, liksom av olika normkonflikter i skilda samhälleliga skeden eller kontexter. Normer ses vidare som uppbyggda och beroende av tre dimensioner; vilja/värde, kunskap/kognition samt system/möjligheter. Hydén skriver: ”En norm består emellertid inte bara av värderingar och preferenser. Den innehåller också olika kognitiva element. I och med att normen är systembunden så är den också beroende av de systemförutsättningar som gäller i det särskilda fallet” (Hydén, 2002, s.60). Samtidigt poängterar Jepperson (1991) att institutioner inte är likvärdigt med normer, då institutioner till skillnad från normer är självreglerande medan en norm är institutionaliserad om den är belönad och sanktionerad.

område menar jag reflekteras eller avspeglas bland annat i att övervägande del av tidigare forskning på området, liksom utredningar och utvärderingar av specifika samverkansprojekt, normativt utgår från att samverkan är något (självklart) gott och eftersträvansvärt, trots att det saknas forskningsstöd för dessa förmodat goda effekter av samverkan, och trots att forskningen visar på en mängd problem och misslyckade samverkansprojekt som inte når sina uppsatta mål (se kapitel 4). På en annan nivå avspeglas samverkans "status" som rationaliserad myt i politikernas, ledarens och professionella aktörers föreställningar om samverkan som lösningen på en mängd problem. Wiklund (2007) skriver exempelvis att: "collaboration is a well-established method in child welfare work, and enjoys an almost 'taken-for-granted' status in terms of achieving good outcomes" (Wiklund, 2007, s.204). Ytterligare ett tecken på att exempelvis samverkan i barnahus kan tolkas utgöra en rationaliserad myt är att barnahus efter barnahus startades runt om i landet under tiden som utvärderingen av den nationella försöksverksamheten med barnahus på sex orter i landet var pågående.⁸⁴

Idéspridning och översättning

Inom nyinstitutionell teori har så kallade *idéspredningsstudier* varit vanliga, där förhållandet mellan enskilda organisationsförändringar och mer övergripande idéer, till exempel reformidéer, som på olika sätt sprids i samhället undersöks. Intresset är här sambanden mellan generella idéer och konkreta lokala organisationstillämpningar. Organisatorisk förändring kan på så sätt betraktas som en *materialisering av idéer*. Grape, Blom & Johansson (2006) menar att det innebär att idéer "reser" mellan olika lokala sammanhang eller kontexter, i rum och tid. Idéerna materialiseras lokalt i nya rutiner, procedurer, strukturer och ideologier (Røvik, 2004). Begreppet "isomorfism" (*isomorphism*)⁸⁵ är centralt i samband med idéspredning, och beskriver homogeniserande tendenser, det vill säga hur organisationer, åtminstone på ett ytligt plan, blir alltmer lika varandra, utan att för den skull behöva bli mer effektiva. Svensk forskning inom området har dock haft en tradition av fallstudier, vilket medfört ett intresse för förändring och variation snarare än stabila och likformiga mönster som upptagit amerikansk forsknings intressefokus (Grape, Blom & Johansson, 2006). Johansson (2006) uttrycker det på följande vis:

Inte ens om fälten är stabila och de enskilda organisationerna avstår från att byta fält behöver det nödvändigtvis leda till att organisationerna likformas. /.../ Det gör att anammandet av en

84 Sedan starten av den svenska försöksverksamheten den 1 januari 2006 med sex barnahus, har barnahusidén spridit sig till ytterligare ett 20-tal orter i Sverige, en ort i Danmark, sju orter i Norge samt en försöksverksamhet i Finland. Barnahuset på Island som startade redan 1998, och utgjorde inspirationskälla till den svenska försöksverksamheten, hade i sin tur inspirerats av de amerikanska Children's Advocacy Centers som sedan 1980-talet vuxit fram och nu finns i samtliga amerikanska stater. Idén har också förankrats på EU-nivå i samband med deras guidelines för "child friendly justice" som fattades i november 2010, vilket innebär att det finns grund att anta att barnahus, eller liknande verksamheter, kommer att fortsätta spridas på allt fler orter och i allt fler länder.

85 Se vidare DiMaggio & Powell (1983).

generell organisationsidé kan se rätt olika ut mellan olika organisationer inom samma fält; mottagandet av sådana idéer sker inte genom ren imitation. Organisationer kopierar inte idéerna, utan *översätter* dem till lokala förhållanden och förutsättningar; man konkretiserar abstrakta rekommendationer, preciserar vaga formuleringar och så vidare (Johansson, 2006, s.29).

Czarniawska (1997) kontrasterar diffusionsmodellen med *översättningsmodellen*⁸⁶:

The spreading of innovation, for instance, is traditionally discussed in terms of "diffusion". /.../ [The] model of diffusion may be contrasted with another, that of the model of translation. /.../ Ideas do not diffuse; it is people who pass them on to each other, each one translating them according to their own frames of reference. /.../. /.../ friction between travelling ideas and ideas in residence leads to the changing and enriching of both: *translation* and *transformation* (Czarniawska, 1997, s.94-96).

På så sätt betraktas inte idéutbredning som ren kopiering, utan som en kontinuerlig förvandling av idéer. Vissa idéer lämnar ett stort utrymme för lokala tolkningar genom att de är mycket abstrakta och ospecificerade, medan andra har karaktären av detaljspecificerade, färdigförpackade paketlösningar, där utrymmet för lokal anpassning är betydligt mer kringskuret (Johansson, 2006, s.30-31). Diskussionen kring tolkningsutrymme i förhållande till ospecificerade respektive detaljspecificerade idéer inom den institutionella teorin, menar jag har tydliga paralleller med den diskussion som förts inom rättssociologin kring skillnaderna mellan främst *målrationellt* och *normrationellt beslutsfattande* i anslutning till diskussionen om ramlagstiftning respektive traditionell juridisk detaljlagstiftning.⁸⁷ I förhållande till den kontext av samverkan som studeras i denna avhandling kan man ställa frågan hur stort tolknings- och handlingsutrymme är för de lokala barnahus som ingår, samt hur stort tolknings- och handlingsutrymme är för de skilda organisationsaktörer eller "institutionella agenter" som ingår i samverkanspraktiken.

Røvik (2004) kallar det som sker när institutionaliserade organisationsrecept "reser" utifrån och in i formella organisationer för *adopter*ing:

Symbolperspektivet utmanar föreställningen om att det är interna, objektiva problem som får organisationerna att leta efter och adoptera populära recept från omgivningen. Snarare argumenteras det för att institutionella omgivningar inte bara erbjuder organisationerna populära recept, i betydelsen lösningar. Från de institutionella omgivningarna kommer det också tidstypiska problemdefinitioner, definitioner som organisationerna ofta accepterar som bra beskrivningar av sin egen situation, och som sedan motiverar till att adoptera tidstypiska lösningar (Røvik, 2004, s.122).

Problemdefinitionerna framstår enligt Røvik som "naturliga", som de enda rätta och moderna sätten att lösa problemen på, och presenteras som universalmedel. Även problemen i sig framställs som universella standardproblem. Det ligger enligt min

86 Begreppet översättning (*translation*) är lånat från Bruno Latour (1986) och Michel Callon (1986).

87 Dessa frågor berör också frågor om *flexibilitet* och *förutsebarhet* och därmed frågor om *rättssäkerhet*, vilket är intressant i förhållande till interorganisatorisk samverkan, inte minst med avseende på de konsekvenser samverkan leder till ur maktstående (se vidare under rättssociologiska perspektiv på samverkan i kapitel 7).

mening inte långt borta att se kopplingarna till samverkan som universalmedel och problemdefinition. Även Lindberg (2009) menar i likhet härmed att samverkan skulle kunna ses som ett "organisationsmode". Eftersom samverkan då presenteras som en lösning på många olika typer av problem, medför det även många olika argument för att man ska samverka. "På så sätt har samverkan kommit att bli en form av 'universallösning' på nästan vilka problem som helst. I såväl praktiken som i mer teoretiska sammanhang kring samverkan finns det ofta värderingar inbyggda i argumenten, eller så är de kopplade till 'ideal' som inte går att säga emot, till exempel kunskapsutveckling eller ökad kvalitet." (Lindberg, 2009, s.30).

Røvik (2004) poängterar också att recept som sprids inte utgör fysiska, handgrip-
liga objekt utan *immateriella idéer*, och menar att de allra flesta populära organisationsrecept är rätt så generella idéer som måste tolkas och förtydligas i de organisationer som försöker tillämpa dem:

Institutionaliserade organisationsrecept är /.../ idéer, och som sådana "anpassningsbara". De måste tolkas, förtydligas och anpassas innan de eventuellt kan sägas vara adopterade av organisationen. Med "adopterad" menas att konceptet är anpassat och har utfällt sig i nya rutiner som styr vissa aktiviteter i verksamheten, med andra ord att det har tagits i bruk (Røvik, 2004, s.143).

Johansson (2006) skriver att "För att en idé ska kunna börja resa måste den först bli ett objekt (t.ex. en text eller en bild)", där objektsformen innebär en avkontextualisering eller i Giddens termer en urbäddning (*disembedding*) som innebär att lokala omständigheter filtreras bort och lämnar kvar en abstrakt presentation av allmänna drag. När idén landar, eller adopteras, i ett annat lokalt sammanhang återinbäddas den (*reembedding*), det vill säga de abstrakta dragen fylls med lokala särdrag. Det är i denna form idén omsätts i handling (Johansson, 2006, s.30). Samverkan under ett tak i barnahus kan här ses som en idé vilken intagit en objektform, och i avhandlingen studeras hur idén återinbäddats lokalt på sex olika orter.

Utöver den översättningsmodell som presenterats finns också en så kallad *svampmodell* inom den institutionella teoribildningen. Dessa tillsammans är användbara för att förklara spridningen av barnahussamverkan, liksom förhållandet mellan likformning och variation. Idéspridningsprocesser leder utifrån dessa perspektiv till både likformning och variation, både stabilitet och förändring. Svampmodellen förutsätter att organisationer är kopplade till en gemensam samhällslig diskurs (en bred allmän diskussion om organisering och organisationsformer) som är under ständig utveckling och följer modets svängningar. Vilka organisationsidéer som är gångbara skiftar således. Organisationer genomgår reformcykler vilket medför att det tar en viss tid efter att en organisation infört en viss organisationsmodell innan den är "mogen" att införa en annan. Eftersom diskursens modesvängningar sker snabbare än enskilda organisationers reformcykler införs moderna organisationsmodeller endast i de organisationer som råkar vara mogna för reform samtidigt som modellerna är i ropet. Resultatet blir en strövis, splittrad och till synes slumpmässig likriktning av många, men långt ifrån alla, organisationer av liknande slag, att de "dyker upp

som svampar ur jorden” utan att det går att förstå sambandet mellan de anammande organisationerna (Johansson, 2006, s.32-33).

Enligt Røvik (2004) har organisationsrecept oftast en begränsad varaktighet i och med att de följer modets svängningar, samtidigt som vissa recept skiljer ut sig genom att de varit ”institutionaliserade standarder” under en mycket lång period. Røvik skriver att möjligheterna när det gäller de typer och antal av empiriska varianter som kan uppstå vid översättningar och bearbetningar av organisationskoncept är närmast obegränsade, men menar ändå att man kan ställa upp en analytisk klassificering av ett antal huvudtyper av översättningar, vilka passar in på de allra flesta empiriska fall. Dessa benämner han: konkretisering, delvis imitation, kombination samt omsmältning (Røvik, 2004).

Med *konkretisering* avses att man i en organisation försöker tolka och förtydliga ett koncept så att det kan resultera i rutinmässiga aktiviteter, med andra ord en transformation från det generella till det specifika. Med *delvis imitation* menas att man bara adopterar ett eller ett fåtal element från en modell, något som kan ske antingen medvetet och avsiktligt eller omedvetet och oavsiktligt. Med *kombination* menas att man lokalt i en verksamhet kopplar ihop antingen hela konceptet eller element från olika koncept till en kombinationsform, där det sammantaget är så löst ihopkopplat att de enskilda elementen eller grundkoncepten fortfarande utgör enskilda delar. Med *omsmältning* avses en radikalare form där element från olika idéer eller recept flyter samman, smälts om och blir till en helt ny variant olik alla de recept den har formats av. Røvik skriver i detta sammanhang att socialantropologer har kallat sådana fenomen, när olika kulturella uttryck möts och blandas, för ”kreolisering” och ”hybridisering” för att fånga att genuint nya former kan uppstå när kulturuttryck krockar och blandas (Røvik, 2004, s.158-165).⁸⁸ Røvik poängterar att bilden som tecknas är komplex och närmast paradoxal, och hänvisar till socialantropologen George Marcus formulering ”Allt överallt, men överallt annorlunda”:

Bilden blir nämligen gärna mycket komplex i skärningspunkten mellan å ena sidan krafter som styr många organisationers uppmärksamhet mot samma idéer och recept samtidigt, och som därmed har en *homogeniserande verkan*, och å andra sidan krafter som verkar i motsatt riktning, dvs. mot *differentiering*, som t.ex. de många mekanismer för lokal filtrering, tillpassning och omformning av viktiga, tidstypiska recept till lokala varianter (Røvik, 2004, s.166).

Teorierna kring hur idéspredning går till, utifrån översättnings- och svampmodellerna, skapar således en förståelse för sammanhanget kring den samverkanskontext som jag studerar. I re-analysen kommer inte idéspredningen i sig att undersökas specifikt (spredningsprocesser och utbredning), utan fokus kommer att ligga på hur de enskilda barnhusverksamheterna under en viss tidsperiod förhåller sig till, översätter, konkretiserar och materialiserar liksom internt hanterar idén eller receptet, med

88 Jämför här också den beskrivning jag gjorde under samverkansbegreppet i kapitel 4 av att samverkan bygger på en synergi-, en koordinations- och en separationsidé liksom de begreppsindelningar som exempelvis Berggren (1982) har gjort av det överordnade begreppet samarbete från koordination till integration/sammansmältning. Frågan är vilken typ av översättning som de skilda barnhusen i studien genomför.

andra ord hur det populära organisationsreceptet tas i bruk och implementeras, men med en uppmärksamhet på diskrepansen och växelverkan mellan den abstrakta idén och den mer konkreta praktiken.

Definitioner av begrepp

När man läser hur olika forskare har definierat och använt centrala nyinstitutionella begrepp blir det tydligt att begreppen förstås och fylls med konkreta innebörder vilka delvis skiljer sig åt och anpassas till den empiriska kontext som studeras. En tolkning av detta har varit att den senare institutionella skolbildningen är relativt ny och därmed befinner sig i ett uppbyggnadsskede. Jag menar att man kan tolka detta i förhållande till teorin i sig, med andra ord de översättningar som sker från abstrakta begrepp till mer konkreta adopteringar, tillämpningar och anpassningar i förhållande till specifika empiriska kontexter. Teoretisk tillämpning utgör på så vis en form av ”materialisering av begrepp”. Det institutionella *perspektivet* är således gemensamt, men *begreppen* får konkreta och delvis nya innebörder då de används för att tolka, beskriva och analysera olika empiriska företeelser. På så sätt har också jag valt, samt anpassat och utvecklat, begreppen efter den kontext jag studerar.

Institutioner

Det finns en mängd olika definitioner av begreppet ”institution”.⁸⁹ Jag har avgränsat mig till nyinstitutionell teoribildning och funnit att Phillips, Lawrence & Hardys (2000) definition av institutionsbegreppet stämmer väl med min uppfattning och är fruktbar i förhållande till de övriga perspektiv och begrepp jag använder för att studera samverkansprocesserna. De skriver:

.../ the term is best understood as referring to taken-for-granted patterns of organizing that shape and constrain the behaviour of societal members /.../. Institutions in this sense are sets of cultural rules and resources that we use to structure our behaviour and to interpret social activity /.../. They act to shape our experience of the world and our ideas of “legitimate” patterns of organization /.../. As a result, these institutionalized cultural patterns act as a resource for solving problems while simultaneously constraining action and the ability of social actors to conceive of options as they act in everyday situations /.../ (Phillips, Lawrence & Hardy, 2000, s.27-28).

Definitionen går väl ihop med Giddens struktureringsteori och ett konflikt- och processorienterat institutionellt synsätt, vad som kan sägas utgöra mina meta-teoretiska utgångspunkter. Härutöver är Scotts (2008) beskrivning av vilka element en institution består av användbar. Scott delar in institutioner i tre pelare, eller som bestå-

⁸⁹ Se till exempel Jepperson (1991).

ende av tre element – reglerande (*regulative*), normativa (*normative*) och kulturellt-kognitiva (*cultural-cognitive*) och definierar därmed institutioner på följande sätt: "Institutions are comprised of regulative, normative and cultural-cognitive elements that, together with associated activities and resources, provide stability and meaning to social life" (Scott, 2008, s.48). De reglerande elementen kan utifrån Scott utgöras av styrande och sanktionerande aktiviteter grundade i till exempel lagar, regler och administrativa procedurer, de normativa elementen bygger mer på värderingar och förväntningar som etablerats och förhandlas mellan aktörerna medan de kulturellt-kognitiva elementen betonar symboliska system, till exempel underliggande antaganden som tas för givna och sällan ifrågasätts (Scott, 2008; Scott, 2008a; se även Jacobsson, 2006, s.122). De tre institutionella elementen utgör också olika baser för att avgöra eller grunda *legitimitet*.⁹⁰

Scotts beskrivning av institutionsbegreppet liknar Phillip, Lawrence & Hardys, då båda definitionerna inbegriper börat- och varat-dimensionerna hos institutioner:

My framework stresses that, although institutional elements – rules, norms, beliefs – are primarily symbolic in nature, to be of interest these symbols must impact social behaviour: they must reflect in activities, relations, and resources (Scott, 2008a, s.222).

Baier & Svensson (2009) menar på liknande sätt att *normers* kännetecken är att överbrygga skillnaden mellan börat och varat och utgår från att normer har både en normativ och en empirisk sida. Den övergripande funktionen hos normer blir utifrån detta perspektiv *att transformera värden till handlingar, att överbrygga börat och varat* (Baier & Svensson, 2009, s.183). De menar att man analytiskt kan tala om ett böra och ett vara, men att ett normbegrepp bör omfatta båda dessa nivåer, som de betecknar "normnivån" respektive "beteendenivån" (Baier & Svensson, 2009, s.49-54). Utifrån mitt synsätt inkluderar börat och varat en föreställningssida respektive en handlingssida. Den definition av institutionsbegreppet jag använder inrymmer båda dessa dimensioner, och de övriga begrepp jag använder inom institutionell, rättssociologisk samt maktteori är till hjälp för att förstå växelprocesserna och spänningarna mellan dessa dimensioner på skilda nivåer. På så sätt kan man också analysera i vilken mån börat-sidan och varat-sidan överensstämmer och/eller åtskiljs, vilket beror på de skilda tolknings-, översättnings- och maktprocesser som aktualiseras i och genom samverkansprocesserna.

Institutionella agenter

Scott (2008a) knyter även samman de tre institutionella elementen med tre skilda typer av *professioner* vilka han benämner: *reglerande agenter*, *normativa agenter* samt *kulturellt-kognitiva agenter*.⁹¹ Scott menar att professioner utgör de primära institu-

90 Jfr Weber (1983). Se vidare under maktteoretiska perspektiv på samverkan i kapitel 8.

91 Scott (2008a) använder utan någon förklaring beteckningen professioner istället för agenter i förhållande till de reglerande institutionella agenterna men inte de normativa eller kulturellt-kogni-

tionella agenterna i vår samtid och att skilda professioner betonar skilda element mot bakgrund av att de innehar olika roller som institutionella agenter:

In sum, the insight that professional authority is based on the ability to create and apply a set of cultural-cognitive, normative, and/or regulatory elements that provide frameworks for dealing with various types of uncertainty is at the core of the institutional perspective (Scott, 2008a, s.227).

Scott skriver i förhållande till *reglerande agenter* att dessa har en privilegerad tillgång till användandet av reglerande makt genom att: "[they] are able to obtain state backing to enforce their jurisdictional claims, conditions for entry into practice, and some of the specific powers they exercise as practitioners" (Scott, 2008a, s.226). Reglerande agenter auktoritet vilar således på deras legitima tillgång till tvingande makt. *Normativa agenter* är aktiva i konstruerandet av institutioner vilande på normativa element genom att uppfinna och offentliggöra principer som specificerar vad individer, grupper, organisationer eller stater bör göra. Sådana föreskrifter vilar på en moralisk eller obligatorisk dimension för efterlevnad:

The creation of normative frameworks underlie many of the newer modes of governance that rely on 'soft' rules – standards and guidelines – rather than 'hard' legal frameworks backed by sanctions (Scott, 2008a, s.226).

Kulturellt-kognitiva agenter utövar däremot kontroll genom att definiera verkligheten.⁹² Idéer utgör det främsta vapnet för dessa professioner:

./.../ cultural cognitive agents employ 'cultural authority', based on the dependence of client groups on 'the professional's superior competence'. ./.../ Professionals' orders are followed to the extent that the client accepts the knowledge claims made by the professional and believes that they are being employed on the client's behalf (Scott, 2008a, s.225).

I en samverkanskontext krävs, utöver klienternas acceptans, dessutom att de övriga professionerna som ingår i samverkan accepterar de kunskapsanspråk som ställs och problemdefinitioner som görs.

I förhållande till den samverkanskontext jag studerar skulle man kunna tolka de skilda samverkansaktörerna som reglerande, normativa respektive kulturellt-kognitiva agenter. Samtidigt medför samverkanskontexten att reglerande, normativa och kognitiva processer sammankopplas i mötet mellan ett flertal institutioner och institutionella agenter, vilket innebär att de tre elementen i växelverkan kan leda fram till skilda samverkans- och institutionaliseringsprocesser.

tiva. En möjlig förklaring skulle kunna vara att han avser att de är professionaliserade i olika grad eller utgör traditionella professionsgrupper i olika grad. Då en sådan åtskillnad inte är väsentlig för min analys använder jag beteckningen agenter för samtliga tre professionsgrupper.

92 Jfr Foucault (1980) *Power/knowledge*.

Institutionella och organisatoriska fält

Jämför man Phillips, Lawrence & Hardy (2000)⁹³ med DiMaggio & Powell (1983) så använder de begreppen institutionellt fält (*institutional field*) respektive organisatoriskt fält (*organizational field*). Frågan är vad skillnaderna mellan dessa begrepp är och hur de kan förstås och användas i relation till den kontext jag studerar. Jag tolkar Phillips, Lawrence & Hardys användning av begreppet institutionellt fält som överlappande det mer frekvent använda och ursprungliga begreppet organisatoriskt fält, mot bakgrund av att de hänvisar till DiMaggio & Powells definition i sin beskrivning av begreppet (se citat nedan). Det intressanta med Phillips, Lawrence & Hardy är att de sätter begreppet i relation till samverkansbegreppet (*collaboration*):

.../ various kinds of rules and resources often become shared by groups of organizations that participate in related activities. These organizations can be understood to inhabit the same institutional field. An institutional field is delimited by a particular distribution of institutionalized rules and resources; it is a social space encompassing "those organizations that, in aggregate, constitute a recognized area of institutional life" (DiMaggio & Powell, 1983, p.148). .../ The rules and resources associated with institutional fields provide the context in which collaboration occurs. .../ collaboration is one arena within which the rules and resources of institutional fields are negotiated. .../ Thus, a critical factor affecting the dynamics of collaboration involves the range of institutional fields in which participants are located. It is possible, for instance, that all of the members of a collaborative effort will share a common, primary institutional affiliation. .../ It is also possible that the institutional scope of an inter-organizational domain will span across multiple fields .../ .../ In this latter case, the collaborative processes are made more complex by the interaction of multiple sets of institutional rules and standards which may be in conflict with one another (Phillips, Lawrence & Hardy, 2000, s. 28-30).

Samtliga organisationer involverade i barnahussamverkan kan, utefter min tolkning, inte sägas tillhöra ett gemensamt fält varken utefter DiMaggio & Powells (1983) definition:

Those organizations that, in the aggregate, constitute a recognized area of institutional life: key suppliers, resource and product consumers, regulatory agencies, and other organizations that produce similar services or products (DiMaggio & Powell, 1983, s.148).

eller efter det sätt Scott (2008) beskriver fältbegreppet:

Fields are bounded by the presence of shared cultural-cognitive or normative frameworks or a common regulatory system so as to "constitute a recognized area of institutional life" (Scott, 2008, s.86).

Detta mot bakgrund av att den komplexa samverkansarena som barnahuset utgör – och de väsentliga institutionella skillnader som föreligger mellan de organisationer som ingår i samverkan – snarare medför att den institutionella spännvidden sträcker sig över ett flertal fält. Även om organisationsaktörerna i barnahuskontexten mot bakgrund av dessa specificerade definitioner inte kan betraktas tillhöra enbart ett

93 Se även Lawrence, Phillips & Hardy (2002).

gemensamt fält utan flera, så kan man ställa sig frågan ifall samverkan i barnahus är på väg att, eller framöver kommer att, institutionaliseras på ett sätt som medför att aktörerna alltmer kommer att tillhöra ett gemensamt fält. DiMaggio & Powell förklarar nämligen vidare om hur fält skapas:

The process of institutional definition, or "structuration", consists of four parts: an increase in the extent of interaction among organizations in the field; the emergence of sharply defined interorganizational structures of domination and patterns of coalition; an increase in the information load with which organizations in a field must contend; and the development of a mutual awareness among participants in a set of organizations that they are involved in a common enterprise (DiMaggio & Powell, 1983, s.148).

Det har också skett en utveckling av begreppet organisatoriskt fält, som Scott (2008) beskriver, och som är intressant i förhållande till interorganisatoriska samverkanskontexter:

/.../ all of these views tended to emphasize shared conceptions and information and compatible (in the extreme case, isomorphic) structures. More recent approaches have suggested that fields can develop not only around settled markets, technologies, or policy domains, but also around central disputes and issues (Scott, 2008, s.184).

Scott (2008) menar också att man har börjat uppmärksamma att de institutionella systemen inte nödvändigtvis är enhetliga eller sammanhängande utan kan vara komplexa, skiftande och motsägelsefulla (Scott, 2008, s.159). Bourdieu har influerat Powell & DiMaggios utveckling av begreppet organisatoriskt fält. Enligt Scott poängterar Bourdieu att "to think in terms of field is to *think relationally*". För Bourdieu utgör fält inte några fridfulla eller stabila sociala platser, utan snarare konfliktarenor där deltagare försöker föra fram sina respektive intressen. Vissa lyckas, under olika långa tidsperioder, att lura på andra sina uppfattningar och därmed sätta spelreglerna (Scott, 2008, s.183).

Sett i detta ljus blir det väsentligt att empiriskt undersöka vilka (påverkans-)relationer som existerar mellan organisationer och aktörer i den studerade samverkanskontexten för att avgöra vilka fältdefinitioner som existerar – och det blir därigenom också av vikt att belysa exempelvis processer av makt, status och kontroll inom dessa relationer. DiMaggio & Powell poängterar också att fält först kan identifieras empiriskt:

The structure of an organizational field cannot be determined a priori but must be defined on the basis of empirical investigation. Fields only exist to the extent that they are institutionally defined (DiMaggio & Powell, 1983, 1991, s.65).

Man skulle mot denna bakgrund kunna tänka sig att samverkansaktörerna i barnahus på ett plan tillhör ett gemensamt institutionellt fält, ett slags "barnskyddsfält", även om de som organisationer i stort (i förhållande till sina respektive hemorganisationer) tillhör olika organisatoriska fält. För att kunna undersöka om så är fallet gör

jag därför en analytisk åtskillnad mellan begreppen institutionellt fält å ena sidan och organisatoriskt fält å andra sidan.

Det sätt varpå jag använder institutionellt fält respektive organisatoriskt fält är således *inte* överlappande som tidigare användning av dessa, utan för mig belyser de skilda nivåer, nämligen institutionellt fält en mer övergripande nivå än det organisatoriska fältbegreppet. Jag menar vidare att logikbegreppet är användbart i relation till fältbegreppet.

Institutionella och institutionsövergripande logiker

Jag menar att den kontext av interorganisatorisk samverkan som studeras befinner sig i en fragmenterad och komplex institutionell omgivning. Enligt Powell (1996) utgörs en fragmenterad omgivning av begränsningar och möjligheter som står i konflikt och motsättning till varandra. Officiella uppdrag utgörs av motsägelsefulla syften och organisationen står inför ett fält som ”talar många röster” genom att ställa en mångfald oförenliga krav (Powell, 1996, s.963).⁹⁴ Scott (2008) visar också att det är vanligt att många, ofta motsägelsefulla, institutionella ordningar och element möts:

Varying, competing institutions and multiple institutional elements are often at work. Although they constitute new forms, they also interact with a variety of previously existing forms with varying characteristics and in differing locations (Scott, 2008, s.153).

Friedland & Alford (1991) betonar vikten av *institutionella logiker* för förekomsten av institutionella ordningar – logiker vilka är symboliskt grundade, organisatoriskt strukturerade, politiskt försvarade samt tekniskt och materiellt begränsa(n)de. De definierar institutionella logiker knutna till en specifik institutionell ordning som:

.../a set of material practices and symbolic constructions – which constitutes its organizing principles and which is available to organizations and individuals to elaborate (Friedland & Alford, 1991, s.248).

Scott (2008a) skriver att ett givet fält, eller en specifik profession, kan sägas styras av en distinkt institutionell logik och menar att: ”Institutional logics, as ‘interpretive schemes’ are associated with differing structures of control and systems of decision-making */.../*” (Scott, 2008a, s.232). Han menar vidare att det därutöver finns en mängd bredare *meta-logiker* som tillhandahåller anvisningar tvärs över en uppsättning skilda fält. Meta-logiker utgör då en slags generell ram eller struktur. Jacobsson (2006) beskriver på motsvarande sätt att det kan finnas *institutionsövergripande logiker* som befinner sig på en ”högre” nivå än de enskilda institutionella logikerna.

Friedland & Alford (1991) poängterar vikten av att förstå innehållet och innebörden i logikerna för att kunna genomföra meningsfulla analyser:

⁹⁴ Jfr med ”målträngseln” och motiven bakom samverkan i barnahus och alla de förväntade effekterna som beskrevs i kapitel 1 liksom bestämmelser om samverkan respektive sekretess som beskrevs i kapitel 3.

However, without content – that is, the distinctive categories, beliefs, and motives created by a specific logic – it will be impossible to explain what kinds of social relations have what kind of effect on the behaviour of organizations and individuals. The meaning of participation in these social relations must be understood. That content can best be understood by situating those social relations within a particular institutional context (Friedland & Alford, 1991, s.252).

Grape (2006) skriver att: ”Skilda organisationsföreträdare som skall samarbeta gör det utifrån skilda målsättningar, förutsättningar, förväntningar, önskemål och regelverk, det vill säga olika institutionella logiker” (Grape, 2006, s.53). Phillips, Lawrence & Hardy (2000) menar att då en samverkanskontext spänner över ett flertal fält, och inbegriper ett flertal logiker som kan stå i konflikt med varandra, så försvåras samverkansprocesserna (Phillips, Lawrence & Hardy, 2000, s.30). Johansson & Grape (2006) menar på motsvarande sätt att med utgångspunkt i att olika logiker skiljer sig åt för olika organisationer, att organisationerna har sina egna ”handlingslogiker” och att organisationsaktörernas intressen förstås som institutionellt skapade, så blir det möjligt att förstå de konflikter som kan uppstå mellan organisationer som samarbetar:

Dessa logiker utgör föreställningsramar, och ifråga om samverkansprojekt ger varje enskild logik en standard för vad en organisation som omfattas av logiken ifråga bör göra och inte göra, och vad de andra organisationerna inom projektet kan och inte kan tillåtas ifrågasätta (Johansson & Grape, 2006, s.205).

Eftersom olika institutionella logiker kämpar om att få tolkningsutrymme inom ett område som de delvis täcker gemensamt menar jag att maktaspekten blir central. Att organisationer konfronteras med ett flertal motstridiga institutionella logiker kan också förklara hur vissa aktörer påverkas i samverkan och ”släpper” på sin logik till förmån för någon annans och även att vissa aktörer kan komma att handla efter någon annans logik, med andra ord ett övertagande av logiker.

Som tidigare nämnts skulle man kunna tänka sig att samverkansaktörerna i barnahus på ett plan tillhör ett gemensamt institutionellt fält, ett slags ”barnskyddsfält”, även om de som organisationsrepresentanter tillhör olika organisatoriska fält, och även om de var för sig handlar utifrån skilda institutionella logiker. På motsvarande sätt kan det då finnas institutionsövergripande eller meta-logiker som genomsyrar det institutionella fältet, samt ett flertal institutionella logiker som genomsyrar de skilda organisatoriska fälten som de skilda organisationsaktörerna kan knytas till. Intressant blir då i vilken mån dessa logiker skapar spänningar och/eller konflikter, vilka maktspel och kamper om tolkningsutrymme mellan dessa skilda logiker som tar form i samverkan samt hur de skilda logikerna påverkar och påverkas av varandra.

Rättssociologiska perspektiv på samverkan

Friedland & Alford (1991) poängterar, som tidigare beskrivet, vikten av att förstå innehållet och innebörden i logikerna. Som ovan beskrivet så består institutionella logiker av just tolkningsscheman och logiker för handlande, associerade med skilda kontrollstrukturer och beslutsfattningssystem (Scott, 2008a; et al).

I barnahusverksamheterna finns det en inneboende dubbelhet, då de befinner sig i ett spänningsfält mellan det ”sociala systemet”, präglad av en idé om helhetssyn och behandlingstänkande, och rättssystemet, präglad av en ideologi om formell rättvisa. Jag menar mot denna bakgrund att samverkanskontexten medför att framför allt två motstridiga institutionella logiker möts (mot bakgrund av de två genomsyrande idéerna med barnahuset: att dels skydda och stödja barnen, dels effektivisera rättsprocessen), vad jag kallar en *behandlingslogik* och en *straffrättslig logik*. Jag menar vidare att de skilda argumentations- och beslutsmodellerna *målrationalitet* respektive *normrationalitet* utgör centrala delar i dessa skilda motstridiga institutionella logiker vilka tävlar om tolkningsutrymme i barnahussamverkan, vilket kommer att behandlas närmare i detta kapitel.

Powell (1996) beskriver hur *rätten tillhandahåller argument* vid förhandlingar, samtidigt som han uppmärksammar att legitimiteten i rättsliga argument komplieras i situationer då ett flertal olika rättsområden och lagstiftningar möts eller kolliderar. Powells resonemang kan således ses i relation till de förhandlingar som sker mellan organisationsaktörerna i samverkan, med hjälp av eller utifrån skilda institutionella logiker:

Moreover, the law provides “paradigms for arguments”, which can frame how negotiations /.../ are carried out. Using a legitimated account enhances the credibility and comprehension of an argument. But such signals of reasonableness are less efficacious in settings where multiple jurisdictions clash and divergent forms of argument are regarded as legitimate. Again, disputes among competing paradigms of argument can produce opportunities for social and legal change (Powell, 1996, s.963).

I syfte att förstå vad de skilda institutionella logikerna, knutna till de skilda organisationerna och samverkansaktörerna, närmare består av innehållsmässigt, och i syfte att nyansera förståelsen av *rättens betydelse(r)* i samverkansprocesserna, är det av vikt att beskriva de skilda modeller för argumentation och beslutsfattande som karakteriserar respektive logik. De skilda argumentations- och beslutsmodellerna är i sin tur kopplade till olika lagstiftningstekniker – ramlagstiftning respektive traditionell juridisk detaljlagstiftning – liksom olika rättssäkerhetsvärden som dominerar inom respektive berörda rättsområden och lagstiftningar (och därmed logiker).

Ett sådant rättssociologiskt institutionellt perspektiv medför enligt min mening en möjlighet att analysera på vilket sätt de skilda logikerna skapar spänningsförhållanden och normkonflikter, vilka i sin tur har betydelse för hur organisering, förhandlingar och samverkanspraktiker tar form liksom dess konsekvenser. Det medför således samtidigt en möjlighet att studera om samverkan leder till (social och rättslig) institutionell förändring, i enlighet med Powells (1996) resonemang ovan.

Norm- och målrationala institutionella logiker i spänning

Man kan utifrån ett rättssociologiskt och rättsvetenskapligt perspektiv skilja mellan tre olika regeltyper som är kopplade till de uppgifter som rätten har, nämligen 1) kompetens- eller konstituerande *vem-regler*, som tar ställning till vem som ska agera, 2) handläggnings-, procedur- eller processuella *hur-regler* som besvarar frågan hur dessa uppgifter ska handläggas samt 3) handlings- eller materiella *vad-regler* som anger vad som ska göras (Hydén, 1984; 2001; Åström, 1988). I förhållande till de materiella handlingsreglerna, vad-reglerna, menar Hydén att de kan se ut på olika sätt, alltifrån målformuleringar till mer precisa krav. Han skiljer därmed i sin tur på tre olika typer av handlingsregler: *pliktnormer*, *mål-medelnormer* samt *avvägningsnormer*. Avseende pliktnormer kan rättsföljden utläsas direkt ur regeln, medan mål-medelnormer innehåller målangivelser som kan vara mer eller mindre preciserade. De anger också i olika utsträckning medel för att nå de angivna målen. När det gäller avvägningsnormer anger regeln vilka intressen som ska vägas in. Om mål-medelnormerna skriver Hydén att: ”Dessa regler skiljer sig från pliktnormerna i det att man inte direkt utifrån normen kan dra slutsatser om önskvärt beteende. Härutöver krävs någonting mer, nämligen kunskap om det bästa sättet att nå målen. I den mån det anges medel i lagstiftningen fungerar detta både som anvisningar och restriktioner för det tilltänkta handlandet” (Hydén, 2002a, s.145). Hydén (1984) delar därefter in rättsligt beslutsfattande efter tre olika modeller vilka är kopplade till respektive handlingstyper ovan: *normrationell modell*, *målrational modell* samt *intresseavvägningsmodell* (Hydén, 1984; 2001; 2002a).

Traditionell juridisk detaljlagstiftning präglas av normrationellt beslutsfattande genom tillämpning av pliktnormer – vad man kan kalla regelstyrning – medan öp-

pen ramlagstiftning präglas av målrationellt beslutsfattande genom tillämpning av mål-medelnormer – vad man kan kalla målstyrning. Begreppen norm- och målrationelitet är grundade i Webers värde- och målrationelitet. Weber (1983) skiljer på fyra olika idealtyper av socialt handlande; målrationellt, värderationellt, affektuellt och traditionellt handlande (Weber, 1983, s.18).⁹⁵ Webers begrepp utgör handlingstyper för sociala handlingar och därmed inte specifikt rättsliga beslutsmodeller eller argumentations- och handlingsmodeller för rättsligt beslutsfattande. Jag kommer mot denna bakgrund fortsättningsvis att använda mig av begreppen norm- och målrationellt beslutsfattande på det sätt som dessa begrepp använts inom rättssociologisk och rättsvetenskaplig forskning (Hydén, 1984; 2001; Dahlberg-Larsen, 1994; Åström, 1988; 2000; Peczenik, 1995; Westerhäll, 2002; et. al.).

Traditionell rättslig detaljreglering, som exempelvis brottsbalken, präglas av *normrationalitet* vid tillämpning. Normrationellt beslutsfattande kännetecknas av att det tar sin utgångspunkt i normen, ur vilken en lösning i form av handlingsdirektiv står att finna (Åström, 2000). Avgöranden enligt den normrationella beslutsmodellen sker utifrån regler som tillämpas på föreliggande fakta, ofta enligt en så kallad subsumtionslogisk argumentation, innebärande att fakta subsumeras under regeln som i sin tur innehåller svaret på hur problemet ska lösas. Regeln anger således de förutsättningar som måste vara uppfyllda för att den rättsligt korrekta slutsatsen ska kunna dras (Hydén, 1984).

Straffrätten brukar anges som ett typiskt område för den klassiska juridikens subsumtionslogiska beslutsmetod, innebärande att lagstiftningen är uppbyggd med olika rekvisit, vilka mer eller mindre entydigt avgränsar vissa handlingar som straffbara. Lagen styr beslutsfattandet genom att enskilda händelser inordnas under rekvisiten (Peczenik, 1995, s.53 ff; Hydén, 2001). Normrationellt beslutsfattande bygger på en bedömning av vad som har hänt i efterhand, *ex post*, exempelvis ett misstänkt begånget brott. Konsekvenserna av beslutet är av underordnad betydelse och det avgörande är att normen har tillämpats på ett korrekt sätt, att man har ”dragit korrekt slutsats på i förhand givna kriterier” (Hydén, 1984, s.25; Hydén, 2001).⁹⁶ Normrationalitet används således vid tillämpningen av *pliktnormer*.

95 Weber beskriver dessa på följande vis: ”1. målrationellt (zwekrational), dvs bestämt av förväntningar beträffande beteendet från föremål i omgivningen och från andra människor, varvid dessa förväntningar används som ”betingelser” eller ”medel” för uppnående av aktörens egna rationellt eftersträfvade och kalkylerade mål. 2. värderationellt (wertrational), dvs bestämt av en medveten tro på det etiska, estetiska, religiösa eller liknande egenvärdet hos ett beteende som sådant och oberoende av dess resultat. 3. affektuellt, i synnerhet emotionellt, dvs bestämt av aktörens specifika affekter och känslotillstånd. 4. traditionellt, dvs bestämt av ingrodna vanor” (Weber, 1983, s.18). Affektuellt och traditionellt handlande är utifrån Weber inte rationellt handlande på grund av att det inte är medvetet och därmed inte meningsfullt orienterat. Avseende värderationellt handlande är de yttersta målen för handlandet medvetet formulerade. Handlandet är också konsekvent och planmässigt inriktat efter dessa mål. Weber menar att det affektuella och värderationella handlandet har det gemensamt att meningen med handlingen inte ligger i det resultat som handlingen leder till utan i handlingen som sådan.

96 Weber (1983) beskrev på jämförbart sätt värderationalitet som handlande utan avseende på följderna och oberoende av dess resultat (Weber, 1983, s.18-19).

I förhållande till samverkan i barnahus menar jag att man kan knyta åklagarnas och polisens uppgifter, samt rättsmedicin och barnläkare då de på uppdrag av åklagare genomför undersökningar, utfärdar rättsintyg med mera i syfte att säkra bevis för förundersökningen, till den straffrättsliga logiken och således normrationellt beslutsfattande då deras arbete med förundersökningen handlar om att utreda misstänkt begångna brott och säkra bevis för att i en rättsprocess kunna fria eller fälla misstänkta gärningsmän enligt brottsbalken. Deras logik grundar sig således i en straffrättsligt *inriktad*, normrationell beslutsmodell.⁹⁷

Ramlagstiftningar, som exempelvis socialtjänstlagen, kännetecknas av ett mer allmänt och vagt språkbruk och saknar ett i förväg fastställt rättsligt innehåll. Ramlagar har i den bemärkelsen svagt utvecklade handlingsregler, vad-regler, vilket medför att ramlagarna snarast får sitt innehåll i själva tillämpningen (Hydén, 2001, s.19 ff). Ramlagstiftning präglas av *målrationalitet* vid tillämpning. I det målrationala beslutsfattandet anges inte lösningen direkt i normen, till skillnad från i det normrationella. Normen innehåller istället en målformulering och med utgångspunkt från den individuella situationen, och utifrån i materiella regler angivna mål, ska beslutsfattaren finna medel för att uppnå målen (Åström, 1988; 2000). I den målrationala modellen träffas avgöranden med utgångspunkt från en förutsägelse om konsekvenserna av beslutet genom tillämpningen av *mål-medelnormer*. Hydén beskriver det som att argumentationen är nyttoorienterad, då den syftar till ett optimalt uppfyllande av målangivelserna. Eftersom nyttoorienteringen är knuten till de framtida verkningarna av beslutet kännetecknas bedömningarna av *ex ante* (Hydén, 1984). Åström (2000; 1995) skriver att andra än rent rättsliga avvägningar får ökad betydelse i den målrationala rättstillämpningen. Professionell kunskap blir (idealt sett) av central betydelse. Det målrationala kännetecknas av att det tar sin utgångspunkt i ett angivet mål och att ett lämpligt handlingsdirektiv väljs utifrån empirisk, professionell kunskap och erfarenhet om olika alternativs förmåga att bidra till måluppfyllelse (Åström, 1995, s.190). Kunskapen om faktiska förhållanden och hur olika faktorer påverkar dessa ska (idealt sett) styra beslutsfattandet (Åström, 2000; 1995).

Då socialtjänstlagen är utformad som en målinriktad ramlag medför det större utrymme för en individualisering av beslutsfattandet, samtidigt som det innebär att lagen och lagens syften måste tolkas.⁹⁸ Det krävs goda kunskaper om de intentioner som ligger bakom lagen. Lagstiftaren förlitar sig på tillämparens professionellt grundade kompetens att finna lösningar och handla på ett sådant sätt att den enskildes rättssäkerhet tillvaratas. Legitimitetsaspekten är dock komplicerad då legitimitet måste grundas i en argumentation för att det valda medlet är det som leder till måluppfyllelse (Åström, 1997, s.50). Rätten har, som Åström uttrycker det, utvecklats

97 Observera dock att samverkan i barnahus inte berör tillämpningen av brottsbalken i domstolen, utan polis och åklagares förundersökningar, vilka härutöver i stor utsträckning regleras av processuella regler.

98 Socialtjänstlagstiftningen från 1980 utgör lagtekniskt något nytt, enligt Åström, genom att konstituera långtgående rättigheter, införa en relativt stor möjlighet för politiker att utforma den kommunala socialpolitiken samt ge utrymme för professionella bedömningar av socialarbetarna i det enskilda fallet.

till ett instrument för social förändring, samtidigt som flexibiliteten i tillämpningen har ökat (Åström, 2000, s.24-25).

Kravet på förutsebarhet är det värde som har lyfts fram som det primära för den formella rättssäkerheten. Rättslig förutsebarhet utgår från den lagbundenhet som inbegrips i legalitetsprincipen⁹⁹ och syftar till att skydda den enskilde mot godtyckligt beslutsfattande (Peczenik, 1995; Gustafsson, 2002; Staaf, 2005). Det är också just denna aspekt, alltså bristen på förutsebarhet och risken för godtyckliga beslut som tillämpningen av ramlagar utifrån ett målrationellt beslutsfattande har kritiserats för. Ramlagsliknande regleringar är således problematiska då de minskar rättslig förutsebarhet och därmed också rättssäkerheten i formell mening, och riskerar att uppfattas som godtyckliga. Motiven bakom ramlagars öppenhet och vaghet är samtidigt att de ska kunna anpassas till den situation, och den individ, som de för tillfället ska tillämpas i förhållande till. Anledningen är också att de områden som ramlagar reglerar handlar om många skilda och komplexa behov, förutsättningar och situationer, varför det är svårt, om inte omöjligt att detaljreglera dessa. Flexibiliteten har således ansetts viktig, samtidigt som flexibiliteten medför risker i form av godtyckligt tolkande och tillämpande (Dahlberg-Larsen, 1994; Hydén, 1984).

I förhållande till samverkan i barnahus menar jag att man kan knyta socialtjänstens, och hälso- och sjukvårdens insatser då de genomförs i anslutning till den sociala utredningen, till behandlingslogiken inom socialrätten. Både socialtjänsten och hälso- och sjukvårdens uppgifter regleras (delvis) av ramlagar och dessa aktörer kan därmed sägas tillämpa mål-medelnormer utifrån en målrationell beslutsmodell. Deras handlande i samverkanskontexten hänför sig till målet om att skydda och stödja barnet och familjen, om att se till att barnets välfärd, hälsa och utveckling garanteras utifrån ett helhetsperspektiv.

Jag betraktar mot denna bakgrund normrationellt respektive målrationellt beslutsfattande som de logiker vilka var och en dominerar inom respektive rättsområden och lagstiftningar som reglerar respektive samverkansaktörer som ingår i barnahuskontexten. Det är således vidare dessa logiker som tävlar om tolkningsutrymme i de studerade samverkansprocesserna och som det sker förhandlingar utifrån och kring.

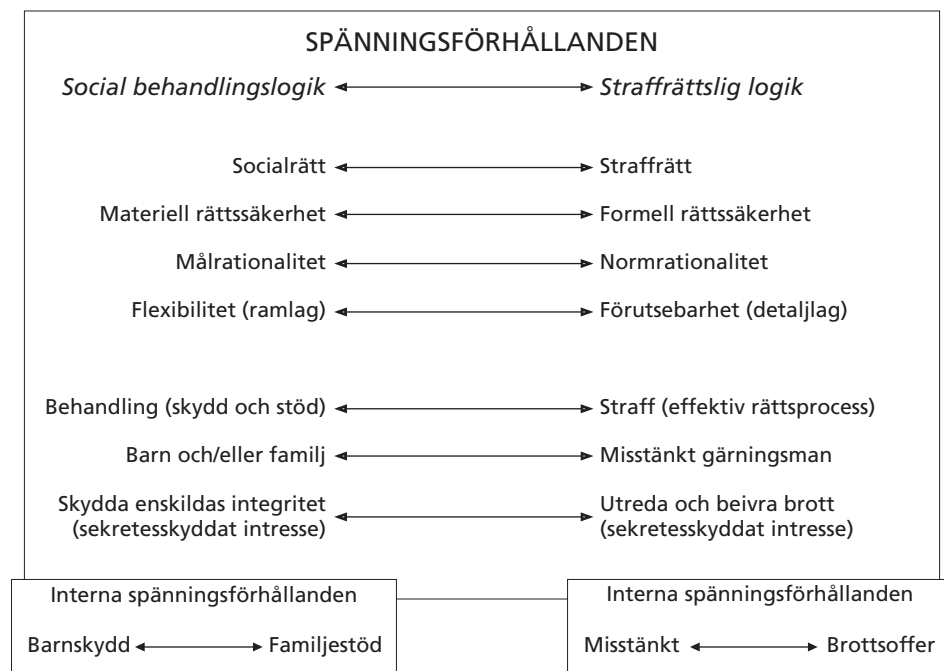
I förhållande till samverkanspraktiken är det alltså av central vikt att studera vilka logiker som får genomslag i samverkan liksom de eventuella blandformer, förskjutningar och/eller förändringar av logiker som kan uppstå. Weber (1983) poängterar också att det sällan förekommer att en handling är orienterad utifrån enbart exempelvis målrationella bedömningar, utan att det verkliga handlandet snarare överensstämmer mer eller mindre och ofta utgör blandningar.¹⁰⁰ Dahlberg-Larsen (1994) beskriver också hur konkreta beslutssituationer sätter gränser för hur mycket av norm- respektive målrationellitet som i praktiken kommer att präglade beslutsfattandet, och att man därför troligen kan finna element av både norm- och målrationellitet i

⁹⁹ Legalitetsprincipen stadgas i 1 kap. 1 § 3 st. RF. Den offentliga makten utövas under lagarna.

¹⁰⁰ Weber (1983) skriver: "Det är mycket sällan som en handling, i synnerhet en social handling, är orienterad på endast ett av dessa sätt. /.../ I stället utgör de begreppsligt sett rena typer, som skapats för sociologiska syften, och med vilka det verkliga handlandet överensstämmer mer eller mindre, eller av vilka det utgör en blandning, något som är vanligare" (Weber, 1983, s.19).

vissa beslut, eller ett kontinuum av beslutsfattningselement med många mellanformer däremellan (Dahlberg-Larsen, 1994, s.207).

Förekomsten och/eller uppkomsten av blandformer, förskjutningar eller förändringar av logiker blir särskilt relevant i förhållande till den kontext av samverkan som studeras, då som sagt ett flertal rättsområden, lagstiftningar och institutionella logiker möts och där samverkansaktörerna dels ska fatta beslut gemensamt, dels enskilt och självständigt. Jag har mot denna bakgrund skapat en figur över de mest centrala spänningsförhållanden som diskuterats i detta kapitel och som hänför sig till den samverkanskontext som studeras, vilken samtidigt illustrerar att förskjutningar kan ske, och blandformer uppstå, genom samverkan. Vidare illustrerar figuren att det inte endast råder spänningsförhållande mellan de institutionella logikerna, och respektive samverkansaktörer, utan att det dessutom finns interna spänningsförhållanden inom respektive institutionella logiker:



Figur 4. Spänningsförhållanden

Samverkanspraktiken inom ramen för barnhusen befinner sig i ett spänningsfält mellan rättsområdena straffrätt och socialrätt och därmed också mellan normrationalitet och målrationalitet. Straffrätten tillhör det traditionella rättssystemet, där beslutsfattande (främst) fungerar enligt normrationella principer, jämfört med beslutfattandeprocesser inom socialrätten vilka (främst) fungerar enligt målrationalitetsprinciper. Straffrätten tillämpas som en reaktion på en begången handling (ex post) – i förhållande till samverkanskontexten representerad av förundersökningarna vilka

är inriktade på att utreda misstänkta *begångna* brott mot barn – medan socialrätten främst ska leda till ett beslut som syftar till att uppnå faktiska *framtida* konsekvenser för den enskilde (ex ante) – i förhållande till samverkanskontexten representerad av de sociala, psykologiska och medicinska utredningar och insatser som ska garantera barnets välfärd, hälsa och utveckling. Inom socialrättens målrationala beslutsform styrs således varje beslut av vilket mål som ska uppnås med den aktuella handlingen.

Den formella rättssäkerheten, med syfte att ge ett formellt skydd mot godtycke och oförutsebarhet, stöds främst av normrationell argumentation och är ett uttryck för ordningsskapande. Den materiella rättssäkerheten däremot, som har som syfte att garantera välfärdssamhällets såväl rättsliga, sociala som etiska grundprinciper, får främst stöd av målrational argumentation. Det handlar om resultatet, att innehållet i de rättsliga besluten är rättvisa och materiellt sett korrekta. Det formella perspektivet på rättssäkerhet är således knutet till detaljerade rättsnormer, med andra ord pliktnormer, och ett normrationellt beslutsfattande, medan det materiella perspektivet är knutet till mer vaga, öppna eller ramliknande rättsnormer, med andra ord målmedelnormer, och ett målrationalt beslutsfattande (Westerhäll, 2002; Staaf, 2005; et. al.). Materiell rättssäkerhet, som präglar socialrätten, betonar på så vis värden som rättvisa, ändamålsenlig effektivitet och likvärdighet, snarare än värden som formenlig likhet inför lagen och förutsebarhet, vilka betonas inom den formella rättssäkerheten och således präglar straffrätten. Samtidigt är det av vikt att betona – särskilt i förhållande till den kontext av samverkan som jag studerar – att dessa skilda värden, perspektiv eller aspekter av rättssäkerhet samexisterar och kanske till och med blandas samman inom ramen för interorganisatorisk samverkan i barnahus, mot bakgrund av att verksamheten befinner sig i ett spänningsfält mellan socialrätt och straffrätt, men även på grund av interna spänningsförhållanden.

Hydén (1984) skriver att styrningsproblemen som är relaterade till ramlagar hänger samman med dess normativa öppenhet och den medföljande tolkningsfriheten, men poängterar också att man måste vara medveten om att tolkning, oavsett typ av lagstiftning, i stor utsträckning bestäms av andra än rent rättsliga faktorer då själva kontexten kring lagen, det vill säga de sammanhang i vilken lagen ingår, har en väl så stor roll för bestämningen av en lags innehåll. Enligt Hydén spelar det därav många gånger ingen roll hur exakt man än försöker formulera lagen. Det finns ändå alltid utrymme för andra tolkningar: ”de styrnings- och tolkningsproblem som föreligger vid ramlagstiftning återfinns också i sammanhang där själva den rättsliga lösningen framstår som mer entydig. En ramlag kan [samtidigt] ge upphov till en fast praxis beroende på att andra faktorer av betydelse för den samlade bedömningen av problemet pekar i bestämd riktning” (Hydén, 1984, s.11-12; se även Dahlberg-Larsen, 1994, s.208-210). Återigen blir det väsentligt att uppmärksamma att tillämpningen av rätten sker i en kontext av samverkan, och på vilket sätt denna kontext påverkar tolkning och tillämpning.

Samverkan: en form av institutionsövergripande intresseavvägningslogik

De parallella utredningarna, vilka som beskrivits styrs av två skilda logiker, den ena målrationell och den andra normrationell, ska genom samverkan i barnahus samordnas och samverkas kring i syfte att förbättra kvaliteten på utredningar, insatser, skydd och stöd, effektivisera utredningarna, öka lagföringen med flera syften. Samverkan utgör på så vis en annan typ av styrning, vad man skulle kunna kalla samordnande eller *koordinerande styrning* snarare än regel- eller målstyrning.

Inledningsvis i detta kapitel diskuterades en tredje beslutsmodell utifrån Hydén (1984), nämligen *intresseavvägningsmodellen*. Jag anser att intresseavvägningsmodellen är relevant att diskutera i förhållande till just koordineringen/samordningen av de parallella utredningarna och mer specifikt i förhållande till de samverkansbestämmelser samt sekretessbestämmelser som sätter ramar för hur aktörerna ska och får samverka inom ramen för barnahuskontexten.¹⁰¹ För intresseavvägningsmodellen är målet att nå en kompromiss mellan motstridiga intressen och den används vid tillämpningen av *avvägningsnormer*. Argumentationen handlar (idealt) om att: ”expllicera de olika intressen som förekommer i beslutssituationen samt att argumentera för hur dessa intressen skall viktas mot varandra i enlighet med de normativa ställningstaganden som avvägningsnormen kan innehålla” (Hydén, 1984, s.25). En ”riktig” (ideal) tillämpning handlar alltså om att beakta angivna intressen i den specifika situationen, samt att göra en normativt korrekt avvägning givet förutsättningarna i det särskilda fallet. Då styrs beslutsfattandet, enligt Hydén, av ett kompromissinriktat handlande (Hydén, 1984). När det gäller samverkansregleringen så utgörs den, som tidigare har påvisats i kapitel 3, av tämligen allmänt hållna bestämmelser. Det föreskrivs att myndigheterna bör eller ska samverka, i viss utsträckning anges med vem eller vilka, men hur samverkan ska handläggas och organiseras, eller det närmare innehållet i samverkan, preciseras sällan. Hur- och vad-reglerna är således (s)vaga eller rentav obefintliga.

I förhållande till samverkan i barnahuskontexten aktualiseras härutöver ett flertal sekretessbestämmelser som skyddar olika intressen (se kapitel 3). De skilda sekretessbestämmelserna befinner sig delvis i konflikt sinsemellan, delvis i konflikt med samverkansbestämmelserna om uppgiftsutbyte mellan samverkansaktörerna. De skilda sekretessbestämmelserna i sig medför också avvägningar mellan de intressen som bestämmelserna skyddar och det intresse som ett utlämnande av uppgift företräder. Man skulle därutöver, i förhållande till intresseavvägningsmodellen, kunna säga att samverkansregleringen tillsammans med sekretessbestämmelserna förhandlas kring i samverkan och att det då görs avvägningar mellan de skilda intressen som de olika bestämmelserna står för, inför frågan om vilken information som ska lämnas mellan vilka myndigheter i ett visst fall, men också vilken information som ska lämnas, och när, till enskilda (exempelvis vårdnadshavare).

101 Se tidigare genomgång av dessa rättsliga bestämmelser i kapitel 3.

I samverkanssammanhang handlar intresseavvägningen således inte endast om avvägningar mellan angivna intressen i *en* lagstiftning eller *en* bestämmelse utan även mellan *olika* lagstiftningar och bestämmelser. Mer konkret handlar det om *sammanvägda avvägningar* mellan de intressen som samverkansregleringen anger och de intressen som sekretessregleringen anger. Avvägningarna genomförs därutöver inte av en aktör utan genom förhandlingar mellan ett flertal samverkansaktörer, som var och en argumenterar utifrån sina institutionella intressen och logiker. Samverkansregleringen tillsammans med sekretessregleringen utgör på så vis grund för intresseavvägningar i samverkan. Då avvägningsnormer kan sägas karaktäriseras av att de förutsätter vem-regler men saknar vad-innehåll, öppnar de också för skilda (extensiva eller restriktiva) tolkningar. *Extensiva tolkningar* innebär i samverkanssammanhang ”positiva”, utvidgande, generösa tolkningar av graden av integration och uppgiftsutbyte medan *restriktiva tolkningar* innebär ”negativa”, inskränkande, begränsande tolkningar av graden integration och uppgiftsutbyte. Som jag ser det beror extensiva respektive restriktiva tolkningar av skilda regleringar på vilka maktaspekter som aktualiseras i samverkansprocesserna.

Avvägningsnormer öppnar för skilda avvägningar mellan olika intressen, vilka intressen som ska få tolkningsföreträde eller hur ”kompromissen” mellan intressena ska gå till, med andra ord vilket innehåll vad-reglerna ska fyllas med. På så vis kan man betrakta samverkan som en form av *institutionsövergripande intresseavvägningslogik*, medan norm- och målrationaliteten utgör de institutionella logiker som kan knytas till de skilda samverkansaktörerna. Dessa logiker befinner sig således på olika nivåer. Innehåll och resultat i samverkan som en institutionsövergripande intresseavvägningslogik blir då beroende av de förhandlingar och de maktspel som tar form mellan samverkansaktörerna, utifrån deras skilda institutionella logiker. Även principen om barnets bästa kan i detta perspektiv betraktas som en institutionsövergripande intresseavvägningslogik som får sitt innehåll bestämt genom förhandlingar mellan samverkansaktörerna utifrån deras respektive institutionella logiker.

Maktspelen som tar form är således av avgörande betydelse för vad avvägningarna resulterar i och får för resultat, där det blir av central vikt att undersöka vilka logiker som påverkar och påverkas i samverkansprocesserna, om man når kompromisser mellan logikerna, om någon logik får tolkningsföreträde eller om det utvecklas någon ny logik, för att förstå det närmare innehållet i samverkan och dess konsekvenser i form av institutionella förändringar.

Maktteoretiska perspektiv på samverkan

För att djupare kunna analysera hur och varför samverkansaktörerna som institutionella agenter, samt deras respektive institutionella logiker, påverkar och påverkas av varandra i samverkan, med andra ord vilka maktaspekter som aktualiseras i och påverkar samverkans- och institutionaliseringsprocesserna behövs ett nyanserat maktperspektiv – ett perspektiv som belyser att och hur makten är kontextbunden samt intar olika former.

Inledningsvis bör poängteras att de maktperspektiv och begrepp som valts för utvecklingen av analysmodellen, och som kommer att presenteras i detta kapitel, är valda i syfte att möjliggöra en analys av maktförhållanden mellan organisationerna och samverkansaktörerna i första hand. Perspektiv och begrepp för att analysera maktförhållandena mellan samverkansaktörerna och målgruppen för samverkan berörs därav endast i liten utsträckning, mot bakgrund av att denna maktdimension endast berörs som en indirekt konsekvens av samverkan och institutionell förändring i avhandlingens re-analys samt slutsats- och diskussionskapitel.

Om tydlig och diffus makt – strukturer och aktörer i samspel

Maktbegreppet är ett omdebatterat begrepp och det finns en mängd olika teorier om makt. Maktdiskussioner handlar mycket om vad vi väljer att tala om som makt (Engelstad, 2006; Börjesson & Rehn, 2009). Vilka begrepp, teorier eller perspektiv man väljer belyser således olika aspekter. Exempelvis belyser den *subtila* makten andra aspekter än de mer *synliga* maktaspekterna. Foucault menar till exempel att makten finns överallt i samhället, att vi alla är fångade i en mängd olika nätverk av makt, och knyter varken makten till staten eller juridiska förhållanden, vilket traditionell

maktteori annars ofta gör. Mathiesen (2005) beskriver hur Foucault tar avstånd från en uppfattning som knyter makt till rätten och rättsliga institutioner då Foucault är av uppfattningen att en sådan förståelse av makt hindrar möjligheten att se den reella makten som är dold och spridd i samhället i ett finmaskigt nät. Mathiesen menar dock att:

/.../ ett perspektiv på makt som endast lägger vikt vid det dolda och finmaskiga hos rätten, blir lika felaktigt som det motsatta, dvs. ett perspektiv där vikten endast läggs vid en lokalisierbar, enhetlig och synlig maktapparat (Mathiesen, 2005, s.127).

Min syn på begreppet inbegriper, i likhet härmed, både en *tydlig*, ofta mer formell och synlig del och en *diffus*, mer subtil och därmed svårgräpbar och osynliggjord del.

En vanlig distinktion är vidare den mellan makt att (*power to*) och makt över (*power over*), också uttryckt som positiv/produktiv respektive negativ/repressiv maktutövning (se till exempel Clegg, Courpasson & Phillips, 2006).¹⁰² Ytterligare en distinktion som gjorts är den mellan ett *strukturellt*, ett *intentionellt* och ett *relationellt* maktbegrepp (Swärd & Starrin, 2006 med hänvisning till Franzén, 2000). Mathiesen (2005) menar att den som vill förstå maktens uttryck och fördelning i samhället måste se på växelverkan mellan opersonlig strukturell makt och personlig intentionell makt (Mathiesen, 2005, s.126). När man talar om intentionell makt avses oftast en viljestyrd och intressestyrd maktutövning. Jag menar att det i detta sammanhang är viktigt att tydliggöra vad man avser med detta, och mer precist ifall man avser intressen och preferenser knutna till individer som "privatpersoner" eller som "institutionella agenter" – aktörer förbundna med institutionella normer och roller. Jag avser intressen som är institutionellt knutna. Jag vill mot denna bakgrund hellre uttrycka det som att man behöver se på växelverkan mellan:

- struktur- och aktörsnära makt, samt
- tydlig (synlig) och diffus (osynlig) makt

Aktörsnära makt behöver inte nödvändigtvis utgöras av intentionell, i meningen personligt intressestyrd, maktutövning då makt till exempel kan utövas omedvetet och då makt ofta är färgad, styrd eller påverkad av den institutionella omgivningen. Förespråkare för ett relationellt maktbegrepp menar att det kan förena ett strukturellt och intentionellt synsätt eftersom strukturella förhållanden och aktörers in-

¹⁰² Clegg, Courpasson & Phillips (2006) tar även upp en annan distinktion, nämligen den mellan hård makt (*hard power*) och mjuk makt (*soft power*) som har kopplingar till föregående distinktioner. Mjuk makt handlar om förmågan att få igenom sin vilja genom att övertala andra att adoptera/anamma dina mål (jfr till exempel Lukes tredje dimension av makt). Makten växer här fram ur ett samhälle och en kultur vilken är "stark" nog att undvika att använda våld eller tvång. I fråga om hård makt är maktinnehavarna tydligt definierade och handlingar och hot kommer från en specifik källa. Det förutsätts att maktutövarna vet vad de gör när de beslutar att (till exempel) använda politiska resurser för att överkomma motstånd eller framtvinga lojalitet. I fråga om mjuk makt är förutsättningarna mer suddiga (*blurred*) både avseende maktutövarna/maktcentrum och utövningen i sig (Clegg, Courpasson & Phillips, 2006).

entioner kommer till uttryck i relationer mellan människor, eller här i relationer mellan organisationer och organisationsaktörer i en samverkanskontext. Exempelvis ser Johansson (1997) makt som ett relations- och resursbegrepp genom att hävda att makt bara existerar inom ramen för sociala relationer, och att det är inom dessa ramar som värdet av och styrkan i olika resurser avgörs. Utifrån Johansson fungerar maktresurser således inte i allmänhet utan *kontextbundet* (Johansson, 1997, s.187).¹⁰³ Som jag tolkar det, medför detta att det inte är meningsfullt att bara tala om strukturell makt i sig, utan kräver att man ser på hur makten i strukturen uppfattas, aktualiseras, används och förändras av aktörer, i form av institutionella agenter, i en specifik kontext, såsom till exempel samverkan i barnahus.

Det relationella maktbegreppet bygger på antagandet om att makt finns i alla relationer och verkar genom relationer (Swärd & Starrin, 2006). Makt kan då förstås som ömsesidiga relationer inom vilka vi påverkar varandras tänkande och handlande, med andra ord relationer av ömsesidig påverkan och ömsesidiga påverkansförsök.¹⁰⁴ Maktrelationer präglas ofta av över- och underordning men är samtidigt ömsesidiga relationer där den ena parten aldrig helt eller fullt förmår forma den andres handlande. Maktrelationer är således främst makt- och motståndrelationer (Persson, 1991).¹⁰⁵ I detta sammanhang vill jag dock poängtera att möjligheterna till motstånd kan variera i olika relationer, beroende på vilka parter som ingår i maktrelationen, hur och när makten utövas, vilken skepnad makten intar (struktur- eller aktörsnära, tydlig eller diffus etcetera.). Maktrelationer kan vidare vara *flyktiga* eller *tröga*, där flyktiga maktrelationer kännetecknas av att aktörerna är jämställda ifråga om sanktionsmöjligheter medan tröga maktrelationer snarare kännetecknas av att aktörerna förfogar över ojämnt fördelade möjligheter att påverka och sanktionera varandras handlande (jämställda respektive fastställda sanktionsmöjligheter) (Persson, 1991, s.15-16). Hur sanktionsmöjligheterna är fördelade, uppfattas och används mellan parterna i en maktrelation påverkar också utrymmet för motstånd. Myndigheternas ansvar och skyldigheter gentemot varandra (till exempel att bistå varandra genom att lämna ut uppgifter, få till stånd samverkan etcetera) är av vikt i detta sammanhang.

I förhållande till interorganisatorisk samverkan befinner sig organisationerna i ett ömsesidigt beroendeförhållande till varandra samtidigt som de befinner sig i ömsesidiga påverkansrelationer. Maktrelationerna kan vara både flyktiga och tröga då

103 Johansson uttrycker det som att: "Maktresurser fungerar alltså inte i allmänhet, utan kontextbundet. /.../ Beroendeförhållandet mellan parterna är flytande och föränderligt. /.../ Det viktigaste är emellertid i detta sammanhang inte förändringen av de 'objektiva' omständigheterna, utan av parternas uppfattningar om hur beroendeförhållandet ser ut dem emellan, makten i förhandlingar bygger på aktörernas subjektiva föreställningar" (Johansson, 1997, s.187).

104 Lukes (2008) menar att det är tydligt att vi påverkar varandra på olika sätt och exemplifierar genom några med maktbegreppet närbesläktade begrepp som tvång, inflytande, auktoritet, styrka och manipulation och betonar att det intressanta i makt-hänseende handlar om *betydelsefull* påverkan (se vidare Lukes modell i Lukes, 2008, s.44).

105 Se även Foucault (1980) om motståndets ständiga närvaro i maktrelationer, Mathiesen (1982/1989) om motmaktens betingelser liksom Webers (1983) definition av makt som möjligheten att genomföra en intention/få igenom sina intressen trots motstånd.

sanktionsmöjligheterna ser olika ut beroende på vilka relationer, mellan vilka organisationer och aktörer, i vilka frågor och situationer, man fokuserar.

Tre dimensioner av makt

Lukes (1974; 2005; 2008) delar in makt i tre olika former – endimensionell, tvådimensionell samt tredimensionell makt. I förhållande till den endimensionella makten rör det sig om en maktsyn som inriktar sig på konkret handlande vid beslutsfattande i frågor där det finns en iakttagbar konflikt mellan iakttagbara och uttalade intressen¹⁰⁶, vad man kan kalla *formell beslutandemakt*. Lukes menar att den tvådimensionella maktsynen innebär en begränsad kritik av den endimensionella då den också möjliggör undersökningar av hur beslut förhindras i potentiella frågor där det finns en iakttagbar konflikt mellan intressen. Med tvådimensionell makt, eller ”maktens andra ansikte”, avses att ”i den utsträckning en person eller grupp – medvetet eller omedvetet – skapar eller förstärker hinder mot att konflikter dryftas offentligt, har den personen eller gruppen makt”¹⁰⁷, vad man kan kalla *icke-beslutandemakt*. Den tvådimensionella synen på makt är enligt Lukes också för snäv då den saknar ett sociologiskt perspektiv som gör det möjligt att undersöka inte bara beslutsfattande och ickebeslutsfattande, utan också de sätt på vilka latent konflikter i samhället undertrycks (Lukes, 2008, s.67).

När Lukes talar om den tredje maktens dimension hänvisar han till intressen som tillskrivs aktörerna utan att uppfattas av dem (Lukes, 2008, s.151-152). Lukes uppmärksammande att aktörer kan vara omedvetna om sina egentliga eller verkliga intressen, med andra ord att han skiljer mellan subjektiva och objektiva intressen, är dock inte alldeles okontroversiell, till exempel på grund av att den för tankarna till så kallat falskt medvetande. Lukes poängterar också att uttrycket falskt medvetande dras med ett tungt historiskt bagage men menar att hans tredje maktdimension inte hänvisar till någon privilegierad tillgång till sanningar som de undertryckta anses sakna tillgång till utan till ”en kognitiv makt av stor vikt och med betydande räckvidd, nämligen *makten att vilseleda*” vilken varken fordrar avsikt eller förutseende (Lukes, 2008, s.155). Lukes tredimensionella makt inbegriper således en ickeindividualistisk och institutionell maktförståelse (Lukes, 2008, s.56). Makt kan alltså utövas av kollektiv som grupper eller institutioner och behöver inte handla om *avsedd* manipulation eller förtryckande maktutövning.

Lukes menar att den tredimensionella maktsynen innebär en grundlig kritik av den en- och tvådimensionella. Han menar att de två första utgör alltför individualistiskt orienterade maktuppfattningar. Som jag tolkar Lukes är det inte så att den tredimensionella makten ”ersätter” de två övriga, utan makt utspelar sig både en-

106 En maktsyn utvecklad av Dahl (1957).

107 En maktsyn utvecklad av Bachrach & Baratz (1970).

två- och tredimensionellt. Lukes poängterar också att det är viktigt att förstå att makt i dess öppnare, och synligare, en- och tvådimensionella former har en mängd tredimensionella effekter (Lukes, 2008, s.128).

Thus open, visible conflict between actors (one-dimensional power) can lead to asymmetric power relations in which those who prevail control [over]the agenda (two-dimensional power) /.../ are eventually able to count on the compliance of others in the absence of observable conflict of interests (three-dimensional power) (Lukes & Haglund, 2005, s.62).

De tre dimensionerna av makt ger som jag ser det sammantaget en syn på makt som inbegriper förmågor eller kapaciteter att både handla och hindra handlande, samt dessutom att forma och styra andras både tänkande och handlande. Jag menar att en sådan maktsyn passar väl ihop med den institutionella teorin och därmed bidrar till en nyanserad institutionell maktanalys. Institutioner inbegriper som tidigare beskrivits både mönster för tänkande och handlande, det vill säga en kognitiv sida och en handlingssida, eller annorlunda uttryckt en börat-sida och en varat-sida (och övergripande sett både idéer och praktiker).¹⁰⁸

Lukes (2008) menar att det krävs ett brett angreppssätt vid studiet av makt, vilket för honom inbegrips i ett tredimensionellt synsätt, i syfte att också kunna uppmärksamma sådana maktaspekter som inte är direkt iakttagbara. Lukes endimensionella makt kan förstås utgöra en tydlig (synlig) form av makt, hans tvådimensionella makt en blandning av tydlig (synlig) och diffus (osynlig) form av makt samt hans tredimensionella makt en diffus (osynlig) form av makt. Enligt Lukes fungerar makt som effektivast då den är som minst märkbar, när den verkar i det fördolda eller osynliggörs. Det kan tänkas att sådan diffus makt fungerar effektivare till stor del på grund av att möjligheterna till motstånd eller motmakt försvåras eller till och med omöjliggörs. Som jag tolkar Lukes så handlar osynliggörandet om att konflikter, i betydelsen konflikterande institutionella intressen, neutraliseras, undviks eller helt och hållet döljs. I förhållande till den kontext jag studerar, interorganisatorisk samverkan, anser jag att ett sådant synsätt är fruktbart då samverkan som idé utövar en slags ”kognitiv

108 Börjesson & Rehn (2009) sammanfattar Lukes tre dimensioner av makt som 1) hur A direkt påverkar B; 2) vad A hindrar B från att göra; 3) vad A får B att önska och åtra (Börjesson & Rehn, 2009, s.53). Engelstad (2006) beskriver Lukes tre maktdimensioner som beslut, ickebeslut och ideologiska förutsättningar, där den första utgörs av att makten uttrycks genom beslut, den andra av att man undviker beslut man inte vill fatta genom att undanhålla dem från dagordningen och den tredje av de ideologiska mönster som föregår beslutsprocesserna där ideologin kan ”sätta dagordningen” i en vidare bemärkelse genom att vissa tankegångar blir de dominerande (Engelstad, 2006, s.20). Jag tolkar dock den tredimensionella makten som en institutionell makt snarare än en ideologisk eller hegemonisk då jag utgår från Lukes vidareutveckling av sin maktteori och då jag tolkar Lukes i förhållande till den kontext jag studerar, de övriga teoretiska perspektiv som används i avhandlingen liksom mina syften och frågeställningar. Lukes gav ut *Power: A radical view* 1974 och var i förhållande till den tredimensionella makten inspirerad av Gramsci (1971) och hegemonibegreppet. I den senare upplagan som utkom 2005 på engelska och 2008 översatt till svenska, har Lukes dock modifierat och vidareutvecklat sin maktteori, liksom förhållit sig till kritik samt senare maktteorier och teoretiker som till exempel Foucault. Det är mot bakgrund av denna vidareutveckling som jag tolkar Lukes tredje dimension av makt snarare handla om institutionell maktutövning än hegemonisk eller ideologisk.

makt” vilken bygger på *idén om konsensus*, som jag menar kan dölja underliggande intressekonflikter mellan organisationer, institutionella agenter och logiker, vilka är viktiga att uppmärksamma då de får en rad (avsedda och oavsedda samt medvetna och omedvetna) konsekvenser i fråga om makt och institutionell förändring. Mot bakgrund av att jag förstår intressen som institutionellt knutna handlar det här om dolda institutionella konflikter. Det handlar mer specifikt om *värdekonflikter*¹⁰⁹ vilka, mot bakgrund av komplexiteten i förhållande till den kontext av interorganisatorisk samverkan som studeras, även kan vara omedvetna för aktörerna, både för dem som utövar makten och för dem som makten utövas över.¹¹⁰ För Lukes kan den tredje dimensionens makt mycket väl uppkomma som en oanad konsekvens eftersom det inte är frågan om bara individuella handlingar och val utan om grupper sociala och kulturella beteenden som skapar en livsvärld där man kanske är helt omedveten om makteffekterna (Börjesson & Rehn, 2009).

Lukes inriktar sig på *politisk maktutövning* i meningen *politiskt besluts- och ickebeslutsfattande*. Enligt Dahlberg-Larsen (1994) är det viktigt att vara uppmärksam på vilka ämnen som utestängs från den politiska debatten och därmed vilka lagar som inte blir realiserade om man vill nå fram till en samlad förståelse av de förhållande som påverkar politiska avgöranden, med andra ord de processer som leder fram till ny lagstiftning. Han hänvisar i detta sammanhang till Lukes och icke-beslutsfattande (Dahlberg-Larsen, 1994, s.220). Lukes inriktning på en politisk beslutandekontext är således i sig relevant utifrån ett rättsociologiskt perspektiv i syfte att förstå rättens *tillkomst* och *orsaker*. Jag vill dock vidga Lukes perspektiv genom att använda det i förhållande till andra typer av beslutandekontexter, det vill säga i förhållande till olika typer av *rättslig maktutövning* i meningen *administrativt och rättsligt besluts- och ickebeslutsfattande*. Jag rör mig således från processer kring rättens tillkomst mot processer kring rättens *tillämpning* och *konsekvenser*.

Jag menar alltså att de tre dimensionerna av makt även kan appliceras på den kontext jag studerar, med andra ord även i kontexter av rättstillämpning. Man skulle till exempel kunna använda Lukes för att studera den rättstillämpning som sker i domstolar. I mitt fall handlar det dock främst om de rättsliga beslut och insatser i form av myndighetsutövning och faktiskt handlande som föregår domstolsprövningar och som ibland leder fram till rättsliga beslut i domstol, ibland inte – med andra ord den samverkan (inklusive beslut och insatser) som aktualiseras mellan de skilda organisationsaktörerna i förhållande till barnhusen.¹¹¹

109 Se Weber (1971/2008).

110 Lukes menar också att man kan tala om maktutövning oavsett om man syftar på individer, grupper eller institutioner och oavsett om makten utövas medvetet eller omedvetet (Lukes, 2008, s.50). Lukes poängterar att man kan vara omedveten på flera sätt. För det första kan man, enligt Lukes, vara omedveten om det ”egentliga” motivet bakom eller den ”egentliga” meningen med ens handlingar, för det andra kan man vara omedveten om hur andra uppfattar ens handlingar och för det tredje kan man vara omedveten om konsekvenserna av ens handlingar (Lukes, 2008, s.61).

111 Jämför här också Perssons (1991) diskussion om Lukes i förhållande till makt och tid, eller anorlunda uttryckt *när* maktutövning sker, där den tredimensionella makten har ett mer utsträckt tidsperspektiv på maktutövningen än den en- och tvådimensionella makten.

Den endimensionella makten kan då förstås handla om vem som innehar formellt rättslig beslutandemakt över olika frågor som behandlas i samverkan, den tvådimensionella om vem som innehar makt att till exempel kontrollera vilka som inkluderas och exkluderas i samverkan, vilka frågor som ska behandlas och inte behandlas i samverkan och den tredimensionella makten om vem som innehar makt att "sätta dagordningen" över samverkansprocesserna i en vidare kognitiv bemärkelse, till exempel ifråga om problemförståelse, definitioner och institutionella förändringar. Samtliga dessa (en-, två- och tredimensionella) maktaspekter menar jag är av väsentlig vikt utifrån ett rättssociologiskt perspektiv.

Jag applicerar således Lukes i en ny kontext, nämligen interorganisatorisk samverkan i barnhus kring utredningar av misstänkta brott mot barn. Jag anser att Lukes passar väl i förhållande till samverkanskontexter mot bakgrund av att samverkan handlar om (två eller flera) organisationer som på ett plan ska fatta beslut *gemensamt* genom att "samråda sig fram" till de bästa lösningarna, och på ett annat plan fortsatt ansvarar *enskilt* för de formella beslut som de var och en för sig ska fatta. Hur de påverkar varandra i beslutssituationerna är av avgörande betydelse för samverkans- och institutionaliseringsprocesserna, inklusive vilka konsekvenser samverkan leder till ifråga om institutionell förändring. Lukes sätt att knyta samman maktutövning och ansvar är i detta sammanhang också mycket relevant, då det handlar om myndighetsutövning (vilket innebär specifika ansvar) gentemot utsatta barn och deras familjer¹¹² (se vidare nedan under avsnittet Giddens, Lukes och Weber angående relationen mellan makt och ansvar).

Makt, legitimitet och auktoritet som institutionella agenter

Weber (1983) definierar *makten* som en individs eller grupps möjlighet att driva igenom sina egna intressen i situationer som kännetecknas av motstånd, eller mer precist "sannolikheten för att få igenom sin egen vilja i en social relation trots motstånd, oavsett varpå denna sannolikhet beror" (Weber, 1983, s.37). Weber introducerar också ett parallellkoncept, nämligen *dominans* eller herradöme. Börjesson & Rehn (2009) tolkar dominans som en process snarare än en omedelbar struktur (vilja och tvång är fenomen som förändras över tid), där dominans föds genom att

112 Makt och ansvar är intressant i förhållande till samverkan eftersom de skilda organisationerna har myndighetsspecifika (egna) uppdrag och ansvar, samtidigt som de på ett annat plan (åtminstone idémässigt) har gemensamt ansvar sinsemellan. Roll- och ansvarsgränser har också utifrån tidigare samverkansforskning listats som ett vanligt förekommande hinder för eller svårighet med samverkan (se kapitel 4). Frågan om hur ansvarsfördelningen ser ut mellan organisationerna i samverkan, och kan komma att förändras i och med samverkan, är mot denna bakgrund högst relevant att undersöka.

människor faktiskt väljer att underkasta sig den, människor väljer att bli maktens subjekt. Dominans är således något som skapas över tid och kan bli strukturellt, och bygger således till dels på att man etablerar *legitimitet* (socialt erkänt berättigande av en viss position eller ett visst fenomen). Den makt som ligger i legitimiteten måste således skapas.

Enligt Weber är legitimitet resultatet av just dominansens långsamma naturalisering, så att vad som tidigare har måst förhandlas om och om igen efter en lång tids bruk förvandlas till en vana – ”Så har det ju alltid varit” (Börjesson & Rehn, 2009, s.59).

Webers begrepp *auktoritet* står för de legitima formerna av dominans, sådana som accepteras och ses som naturliga av dem som lyder under desamma. Webers maktbegrepp utgör således en form av ”illegitim” makt medan hans auktoritetsbegrepp utgör en form av ”legitim” makt. Han definierar auktoritet som ”sannolikheten för att en order med ett bestämt innehåll åtyds av vissa bestämda personer” (Weber, 1983, s.37) eller ”sannolikheten för att specifika (eller alla) order blir åtlydda av en viss grupp människor” (Weber, 1983, s.144). Denna sannolikhet bygger på att makten i ordningen uppfattas som legitim, och legitimiteten har i sin tur olika grunder. Weber (1983) skriver:

Vad som är [av] vikt är att det specifika anspråk på legitimitet, som hävdas i ett givet fall, ”gäller” i någon relevant grad, stärker auktoriteten och är medbestämmande vid val av medel för auktoritetsutövning (Weber, 1983, s.145).

I förhållande till samverkansprocesser anser jag att dominans och legitimitet som process är intressanta maktperspektiv, då det handlar om vilken ordning som skapas genom samverkan, vilka institutionella förändringar som samverkan eventuellt kan resultera i genom att en ny ordning efter hand förvandlas till en vana och uppfattas som legitim.

Som tidigare beskrivet under institutionella perspektiv på samverkan kan man betrakta institutioner som bestående av reglerande, normativa och kulturellt-kognitiva element, vilka samtidigt utgör baser för legitimitet (Scott, 2008; 2008a). Samverkansaktörerna kan då studeras som institutionella agenter vilka definierar, tolkar och tillämpar skilda institutionella element beroende på de roller de innehar eller intar som institutionella agenter. Samverkansaktörernas auktoritet baseras således på förmågan att skapa och tillämpa en uppsättning reglerande, normativa och/eller kulturellt-kognitiva element vilka skapar ramar för att hantera de frågor och beslut som förhandlas om och fattas i samverkanspraktiken. De beskrivna maktteoretiska perspektiven och begreppen ovan kan knytas till och användas för att analysera hur dessa institutionella agenter förhandlar i samverkan och därmed hur samverkansprocesserna tar form samt vilka institutionella förändringar samverkan leder till. Utifrån Scott (2008a) använder reglerande agenter reglerande makt och innehar en legitim tillgång till tvingande makt, vad man skulle kunna kalla *formell auktoritet*, normativa agenter uppfinnar och offentliggör normativa principer, eller ”soft-rules” som specificerar vad som bör göras, vad man skulle kunna kalla *normativ auktoritet*

medan kulturellt-kognitiva agenter utövar kontroll genom en *kulturellt-kognitiv auktoritet* baserad på acceptans av deras kunskapsanspråk, kompetens och definition av verkligheten.

Giddens, Lukes och Weber: en jämförelse

I syfte att göra Giddens maktperspektiv mindre abstrakt har jag knutit vissa mer konkreta maktbegrepp till hans övergripande perspektiv, med hjälp av framför allt Lukes och Weber. Jag menar att det finns tydliga paralleller mellan Giddens, Lukes och Webers maktsyner, men också vissa centrala skillnader. Tillsammans är de användbara för att beskriva tydliga och diffusa maktspekter, liksom för att förstå växelspelen mellan makten hos aktörer och makten i strukturer. Jag gör mot denna bakgrund nu vissa jämförelser mellan Giddens, Lukes och Weber som framför allt belyser hur de kan kombineras för att djupare förstå institutionaliseringsprocesser och institutionell förändring i förhållande till interorganisatorisk samverkan.

Jag menar att det finns tydliga paralleller mellan Giddens och Lukes avseende hur de ser på makt i förhållande till aktörer och strukturer. Giddens inlemmar makten i struktureringen vilket medför att *makten hos aktörer* och *makten i strukturen* inte kan hanteras som färdiga, fastställda nivåer utan båda påverkar kontinuerligt varandra, testas varandra och kan därmed också förändras varandra (Börjesson & Rehn, 2009, s.41). Lukes menar att även om aktörer verkar inom strukturellt betingade gränser så äger de en viss relativ autonomi som innebär att de kunde ha handlat annorlunda: "Framtiden ligger inte fullständigt öppen, men är för den skull inte fullständigt slutet (och faktum är att graden av öppenhet i sig är strukturellt betingad)" (Lukes, 2008, s.65). Detta medför således att: "/.../ their power as agents /.../ is limited by the structures – the constraints and opportunities, roles and norms – within which they operate" (Hayward & Lukes, 2008, s.12).

Giddens förtydligar att strukturer innebär både *begränsande* och *möjliggörande* förutsättningar för aktörers handlande och därmed också för maktutrymmet. Lukes talar om skillnaden mellan *aktiv* och *inaktiv* makt vilket innebär att makt enligt Lukes hänförs till en eller flera aktörers förmåga eller kapacitet som de kan, men inte behöver, utöva (Lukes, 2008, s.85). Sådan "potentiell" makt kan exempelvis vara strukturellt given i form av formell beslutandemakt eller auktoritet, vilken kan aktiveras i samverkan. Med makt syftar även Giddens på förmågan eller kapaciteten att påverka och förändra. Enligt Giddens består *strukturer* av regler och resurser. Då regler och resurser kombineras leder det till skapandet av strukturer. Med *regler* menas de tysta och accepterade gränser som finns i den vardagliga interaktionen, som bidrar till meningsskapande men samtidigt innefattar gränsdragningar och sanktioner. Dessa informella regler som formuleras i vardagslivet är ofta av större betydelse än formaliserade regler som till exempel lagar, enligt Giddens. Giddens definition av

resurser är kapaciteten att förändra den sociala omgivningen och han skiljer på två typer av resurser; *allokativa resurser* som handlar om förmågan att påverka den materiella omgivningen och *auktoritativa resurser* som handlar om kapaciteten att styra och kontrollera människor. För Giddens utgör dessa båda typer av resurser tillsammans maktformer (Johansson, 2007).

Som jag tolkar det handlar makt utifrån Giddens således om både positiv/produktiv och negativ/repressiv maktutövning, vad som brukar delas in i *makt att* och *makt över*. Hos Lukes ligger betoningen på *makt över*, även om jag vill poängtera att detta (implicit) också inbegriper en *makt att*. Lukes skriver att den en-, två- och tredimensionella makten kan uppfattas som alternativa tolkningar och tillämpningar av ett och samma grundläggande maktbegrepp, nämligen i vilket A utövar makt över B när A påverkar B på ett sätt som strider mot B:s intressen. I denna "formel" menar jag att det inbegrips dels A:s makt *att* påverka, dels A:s makt *över* B. Weber (1983) definierar makten som en individs eller grupps möjlighet att driva igenom sina egna intressen i situationer som kännetecknas av motstånd, och definitionen betonar därmed *makt att*. Webers begrepp dominans är däremot sammankopplat med huruvida en bestämd vilja kommer att åtydas av människor där dominansen föds genom att människor faktisk väljer att underkasta sig den, de väljer att bli maktens subjekt. På så vis inbegriper Webers maktsyn också *makt över*. Dominans skapas alltså över tid, och kan bli strukturellt, och bygger på att man etablerar legitimitet. Den makt som ligger i legitimiteten måste alltså skapas. Webers begrepp auktoritet står för de legitima formerna för dominans, sådana som accepteras och ses som naturliga av dem som lyder under desamma.

Jag menar att Webers dominansbegrepp har paralleller med Lukes tredje dimension av makt men också med Giddens struktureringssteori. Om man betraktar dominansen som en process vilken resulterar i att människor (efter hand) betraktar makten som naturlig och på så sätt väljer att underkasta sig den, innebär dominansprocessen som jag förstår det också en successiv övergång från "illegitim" till "legitim" makt. Jag menar av denna anledning att Webers dominansbegrepp kan jämföras med institutionaliseringsprocesserna utifrån Giddens struktureringssteori, då båda handlar om legitimeringsprocesser. Man kan vidare tolka det som att de inblandade aktörerna kanske inte är direkt medvetna om processen eller tänker på makten som just maktutövning. Lukes tredimensionella makt handlar just om förmågan att kunna påverka vad människor önskar och åtrår, att arrangera världen på ett sätt som gör att människor själva vill (eller åtminstone tror att de själva vill) tänka och göra på ett visst sätt. Det handlar om att "sätta dagordningen" i en vid, institutionellt kognitiv, bemärkelse genom att vissa tankegångar blir de dominerande (Lukes, 2008; se även Börjesson & Rehn, 2009; Engelstad, 2006). Lukes uttrycker det som att: "A utövar makt över B genom att förmå honom att göra något han inte vill göra, men även genom att influera, forma eller bestämma själva hans önskningar" och ställer frågan:

Är i själva verket inte den yttersta formen av maktutövning att förmå en eller flera personer att eftertrakta sådant som man vill att de ska eftertrakta – det vill säga få dem att foga sig genom att behärska deras idéer och önskningar? (Lukes, 2008, s.35)

Den tredje dimensionens makt handlar om förmågan att: ”i större eller mindre utsträckning förebygga missnöjesanledningar genom att forma människors varseblivningar, uppfattningar och preferenser på ett sådant sätt att de accepterar sin roll i den rådande ordningen” (Lukes, 2008, s.18). Lukes skriver också att maktens tredje dimension består i att försäkra sig om individers frivilliga samtycke till dominans (Lukes, 2008, s.115).¹¹³ Börjesson & Rehn (2009) tar upp en intressant aspekt som de menar sällan uppmärksammas i maktdiskussioner, nämligen ”upplevelsen av att känna sig glad/trygg/nöjd i en underkastad eller passiv position”. Denna aspekt handlar till exempel om att det kan vara bekvämt att någon annan fattar beslut. Då vi inte vill verka osjälvständiga uttalar vi sällan denna upplevelse, ”Likväl är det i viljan att inte avvika, att bara hänga med, att blunda och acceptera som makten kan få sina mest extrema former” (Börjesson & Rehn, 2009, s.28).

I talet om makt utgår man oftast från att aktörer (individer, grupper eller organisationer) vill ha så stort inflytande som möjligt, att de vill kunna påverka andra i enlighet med sina egna (ofta i termer av vinstmaximerande) intressen, men jag menar att detta utgör en ensidig och förenklad maktförståelse. Bekvämligheten i att någon annan fattar beslut, eller att man inte ensam står bakom och ansvarig för beslut, anser jag utgör en viktig maktaspekt i förhållande till interorganisatorisk samverkan, särskilt eftersom praktiken rör sig i en osäker, ny och komplex kontext. Denna maktaspekt kan tolkas utgöra *en* form av tredimensionell makt som är relevant att belysa i förhållande till interorganisatorisk samverkan.

Dessa maktperspektiv är användbara för att analysera de institutionaliseringsprocesser som tar form i samverkan, hur aktörerna påverkar och påverkas av varandra (medvetet och/eller omedvetet), vilka institutionella logiker som får genomslag – med andra ord vilka institutionella förändringar samverkan leder till.

För Giddens är makt att kunna ”handla annorlunda”, att kunna agera på ett sätt som *skapar skillnad* i världen. När Giddens talar om makt syftar han på människors förmåga att *påverka* och förändra sociala skeenden. Så länge människor har valmöjligheter i sociala situationer har de makt (Johansson, 2007). Lukes skriver i viss likhet härmed att:

When specifiable individual or collective actors, separately or together, by acting or not acting, can *make a difference* (and thus be held accountable), it becomes appropriate to use the language of power (Hayward & Lukes, 2008, s.8, min kursivering).

Enligt Lukes handlar makt i samband med sociala relationer om aktörer som enskilt eller samfällt, i grupper eller organisationer, genom handlande eller icke-handlande på ett betydande sätt *påverkar* andras tankesätt eller handlingar, framför allt på ett sätt som strider mot deras intressen. Han menar vidare att när man talar om maktutövning så innebär det samtidigt att de som utövar makt hade kunnat handla annorlunda (genom att till exempel ha samverkat eller organiserat sig för att handla

113 Lukes poängterar att det i samhällen och situationer där tvånget är mindre öppet, eller frånvarande, och ojämlikheten mer svåröverskådlig blir frågan om hur samtycke bör uppfattas desto mer trängande (Lukes, 2008, s.137).

annorlunda) (Lukes, 2008, s.65). Det är också härigenom som Lukes knyter *makt* till *ansvar*.

Förhållandet mellan makt och ansvar blir utifrån Lukes av betydelse vid identifierandet av maktutövningsprocesser. Då man förutsätter att de som utövar makt kunde ha handlat annorlunda (eller tagit reda på konsekvenserna av sitt handlande eller ickehandlande om de var omedvetna om dem) så tillskriver man dem också (delat eller odelat) ansvar för vissa konsekvenser genom att tillskriva dem makt. I detta perspektiv menar jag att det blir väsentligt att också undersöka, eller på annat sätt resonera kring, konsekvenserna av de idéer och praktiker som man studerar, just i syfte att kunna analysera maktutövningsprocesserna inbegripet dess konsekvenser. Syftet med att lokalisera makt är att fastställa ansvar för de förmodade konsekvenserna av vissa aktörers handlande eller ickehandlande, skriver Lukes (Lukes, 2008, s.65-66).

Jag menar att det finns poänger med Lukes resonemang kring förhållandet mellan makt och ansvar, även om det i sig kan vara en mycket svår uppgift att lokalisera makt, särskilt i förhållande till diffus, osynliggjord maktutövning. Jag menar mot denna bakgrund att det således är främst i förhållande till diffus makt som makt och ansvar tenderar att glida isär och osynliggöras, vilket i sin tur försvårar eller förhindrar motstånd mot makten och maktutövningen. Lukes skriver angående makt och ansvar:

Cannot power be exercised in routine and unconsidered ways, as when officials make decisions, following some acknowledged procedure, with consequences they do not foresee? Are investors not exercising power when they make investment decisions that deprive unknown people of work, or provide them with it? Ignorance of the effects of one's actions means that one cannot have intended them, but are they therefore beyond one's power? Is one's power confined to the range of one's knowledge and foresight? And what of relations of *symbolic* powers between agents which serve, via linguistic and body language, to reinforce and sometimes transform social relations, groups and institutions, in ways of which those agents may be partially or wholly unaware? (Lukes & Haglund, 2005, s.56).

Genom att placera in Lukes och Weber i Giddens struktureringsteori menar jag att man gör de föregående maktteorier mer rörliga och föränderliga. Makten ligger utifrån mitt synsätt i ett samspel mellan aktörer och strukturer, som en del i organiseringen och institutionaliseringen, där det blir av vikt att belysa både formella och informella organisationsaspekter utifrån ett strukturingsperspektiv genom att belysa relationen mellan tydliga/synliga maktaspekter och diffusa/osynliggjorda maktaspekter. På så vis kan de tydliga maktaspekterna påverka och påverkas av de diffusa maktaspekterna. Maktpositioner mellan organisationerna och organisationsaktörerna kan också förskjutas och förändras under institutionaliseringsprocessernas gång, och de är också skiftande beroende på utifrån vilka perspektiv och aspekter man fokuserar.

Makten ligger utifrån mitt synsätt (på en annan nivå) som en del av (de institutionellt färgade) idéerna, rättsnormerna och samverkanspraktikerna. Makten aktualiseras och sätts i rörelse i mötet mellan de skilda institutionella idéerna, normerna, reglerna, resurserna och logikerna vilka av aktörer aktualiseras i samverkansprocesserna.

Makten utgör på så sätt en del av rätten, idéerna och praktikerna. Enligt mitt synsätt är det i mötet mellan idéerna och praktikerna som makten aktualiseras och som konsekvenserna av makt, det vill säga makteffekter, skapas och formeras. Makten som den utspelar sig i praktikerna, och i de maktrelationer som skapas, är på så sätt påverkad av strukturerna (vilket inbegriper rätten och idéerna) samtidigt som aktörerna i interaktion påverkar, förändrar och/eller reproducerar strukturerna. Man kan, mot denna bakgrund tala om makten i strukturerna och makten hos aktörerna, med avseende på växelverkan och relationerna dem emellan. Mitt maktperspektiv är således processororienterat och relationellt.

Kombinationen av struktur- och aktörsnära makt, tydlig och diffus makt, makt att och makt över, ”illegitim” och ”legitim” makt liksom makt och ansvar – som Giddens, Lukes och Weber tillsammans bidrar till – medför sammanfattningsvis en nyanserad möjlighet att studera och förstå växelspelet mellan samverkansaktörerna och institutionaliseringsprocesserna liksom att belysa både hur makt utövas i samverkan och vad maktspelet i samverkan leder till för konsekvenser ifråga om ansvarsförskjutningar och institutionell förändring.

En modell för en institutionell maktanalys

I de tre föregående kapitlen har jag redogjort för institutionella, rättssociologiska samt maktteoretiska perspektiv på samverkan. I detta kapitel kommer jag att beskriva hur jag har kombinerat och integrerat dessa perspektiv i utvecklandet av en analysmodell, som kan användas för att kritiskt och problematiserande studera interorganisatoriska samverkansprocesser och sammanhängande konsekvenser därav. De mest centrala eller övergripande begrepp jag använder mig av är hämtade från de institutionella perspektiven. De institutionella perspektiven utgör på så vis en övergripande ram som de rättssociologiska och maktteoretiska perspektiven och begreppen inrymts i, för att möjliggöra en fördjupad förståelse för, samt kritisk analys av, samverkansprocessernas innebörd samt konsekvenser.

Jag skiljer analytiskt, som tidigare beskrivet, mellan *institutionella fält* och *organisatoriska fält* – trots att innebörden i de två termerna i tidigare användning varit överlappande, och trots att organisatoriskt fält är det ursprungliga och mest frekvent använda. Anledningen till detta är att belysa att den institutionella omgivningen kan bestå av institutionella idéer, normer, regler och logiker vilka befinner sig på *olika nivåer*. Skilda aspekter av den institutionella omgivningen kan således genomsyra olika stor omfattning av den samverkanskontext som studeras. Ett institutionellt fält utgör en mer övergripande nivå, och genomsyras, utifrån min tolkning, i sin tur av ett flertal, ibland motstridiga, organisatoriska fält liksom institutionella logiker. Skilda *institutionella logiker* kan knytas till olika organisationer, och olika samverkansaktörer tolkade som institutionella agenter, inom fältet.

I förhållande till den kontext som studeras i avhandlingen är spänningsförhållandet mellan den *straffrättsliga logiken* (främst en normrationell logik) och *behandlingslogiken* (främst en målrationell logik) mest centralt. Dessa logiker kan också i stor utsträckning knytas till de olika organisationer, och samverkansaktörer eller institutionella agenter, som deltar i den samverkanspraktik som studeras.

Logiker kan vidare finnas på olika nivåer. Exempelvis kan det inom det övergripande institutionella fältet finnas *institutionsövergripande logiker* (Jacobsson,

2006) eller *meta-logiker* (Scott, 2008a) som är gemensamma för alla, eller flertalet, organisationer inom fältet. Institutionsövergripande logiker befinner sig således på en ”högre” nivå än de institutionella logikerna vilka kan genomsyra enskilda organisationer inom de organisatoriska fälten:

Institutionellt fält
Institutionsövergripande logiker

Organisatoriska fält
Institutionella logiker

I förhållande till den kontext jag studerar kan till exempel samverkan som en *koordinations- och avvägningslogik*, liksom principen om barnets bästa, förstås som institutionsövergripande logiker vilka omfattar samtliga samverkansaktörer. Hur dessa institutionsövergripande logiker tolkas och fylls med innehåll, genom komplicerade intresseavvägningar som öppnar för skilda tolkningar, varierar sedan mellan aktörerna, och mellan barnhusen, beroende på respektive organisations institutionella logiker, maktspelet som tar form samt hur översättningen, adopteringen och materialiseringen av idén övergripande går till.

Inom fälten, på olika nivåer, finns inneboende spänningsförhållanden. Avseende det institutionella fältet utgör spänningsförhållandet främst det mellan den straffrättsliga logiken och behandlingslogiken. Avseende de organisatoriska fälten utgör de interna spänningsförhållandena främst det mellan barnskydd och familjestöd i relation till behandlingslogiken, och det mellan brottsoffer och gärningsman i relation till den straffrättsliga logiken.

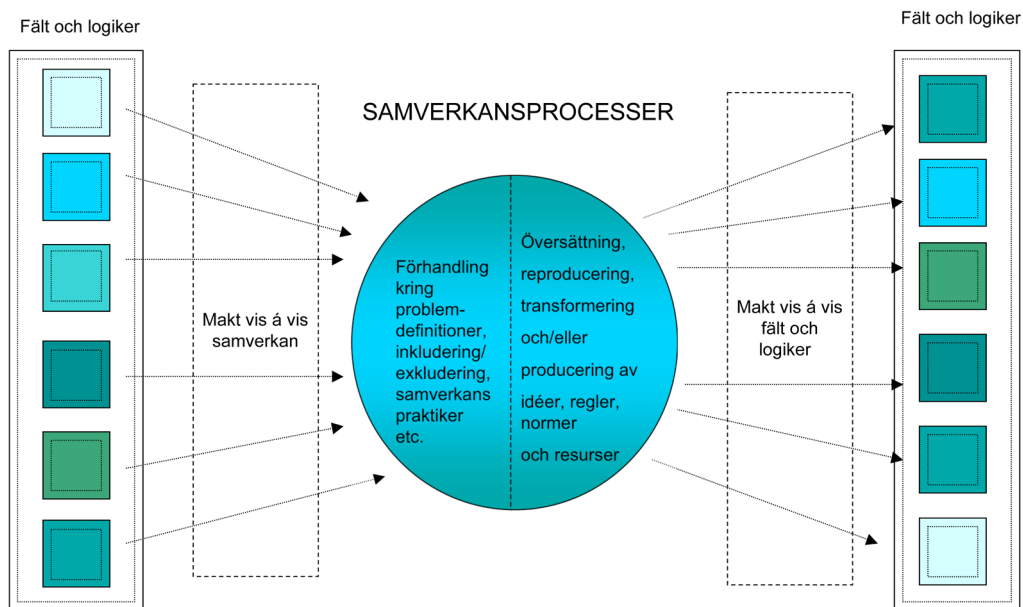
Spänningsförhållandena på olika nivåer påverkar maktspelet som tar form i samverkan och vilka institutionella förändringar som samverkan leder till. Maktspelet som tar form är således av avgörande betydelse för vad avvägningarna mellan olika intressen, representerade i respektive logiker, resulterar i, och i sin tur för det närmare innehållet i samverkan och dess konsekvenser i form av institutionell förändring. Enligt Sutton (1996) utgör motsägelser mellan den straffrättsliga logiken och behandlingslogiken generellt sett en källa till innovation och transformering (Sutton, 1996, s.953).

Ett institutionellt perspektiv medför att organisationer ses som öppna system, påverkade av den institutionella omgivningen. Omgivningen består av olika institutionella ordningar, och institutionella, såväl som institutionsövergripande, logiker. När de möts på en samverkansarena, såsom i ett barnhus, sker *förhandlingar* mellan de olika logikerna. Rätten, som utgör en del av de institutionella ordningarna, logikerna samt makten, tillhandahåller argument i samverkan samtidigt som argumentens legitimitet kompliceras mot bakgrund av att ett flertal normer befinner sig i spänning, möts eller kolliderar.

På ett övergripande plan *översätts* samverkansidén lokalt, vilket leder till olika organisering och skilda praktiker – mer specifikt sker förhandlingar mellan organisations-

aktörerna där de använder sig av de skilda institutionella och institutionsövergripande logikerna. Vad som då sker är en *institutionaliseringsprocess* vilken kan förstås som en struktureringsprocess, en process(er) som kan leda till reproducering likväl som transformering och producering av logiker. Vilka logiker som vinner tolkningsföreträde beror på de maktaspekter som aktualiseras i samverkan. *Makten* är således central för hur processerna utvecklas, liksom vilka effekter de leder till, exempelvis genom förskjutningar i maktbalanser och ansvarsgränser mellan organisationerna. De institutionella förändringar som samverkan leder till kan vara medvetna och/eller omedvetna mot bakgrund av att maktformerna kan vara tydliga (synliga) och/eller diffusa (osynliggjorda).

Analysmodellen nedan – översatt, fritt tolkad och vidareutvecklad efter Phillips, Lawrence & Hardys (2000) modell över samverkans institutionella kontext – illustrerar hur det institutionella perspektivet hänger samman med maktperspektivet, i förhållande till de samverkansprocesser som studeras. Jag har vidareutvecklat denna modell genom att kombinera olika institutionella, rättssociologiska samt maktteoretiska perspektiv och begrepp som särskilt belyser rättens och maktens betydelse för interorganisatoriska samverkansprocesser och sammanhängande institutionell förändring. Modellen kräver således en förståelse för de skilda perspektiv och begrepp som den består av, för att kunna användas för att kritiskt studera samverkansprocesser. Som jag har tolkat och använder modellen belyser den samtliga nivåer av de institutionaliseringsprocesser som aktualiseras genom samverkan, och som nämnts ovan.



Modell tolkad och vidareutvecklad efter Phillips, Lawrence & Hardy (2000) "The institutional context of collaboration"

Figur 5. Analysmodell för samverkansprocesser och institutionell förändring

På vänster sida om cirkeln avses *vad som tas med in i*, aktualiseras i, och påverkar samverkansprocesserna, på höger sida om cirkeln *vad som kommer ut ur* samverkansprocesserna, vad samverkansprocesserna får för konsekvenser ur makt- och institutionaliseringshänseende.

Aktörerna bär alltså med sig de idéer, regler, normer och resurser som konstituerar respektive institutionella logiker in i den konkreta samverkanssituationen. Dessa skilda idéer, regler, normer och resurser används vid förhandlingar mellan aktörerna, och förhandlas om. Förhandlingar sker kring hur problem och målgruppska definieras, inkluderingar och exkluderingar i samverkan, hur specifika samverkanspraktiker ska organiseras, vilka roller aktörerna ska inta i samverkan med mera. Förhandlingarna leder i sin tur till reproducering, transformering och/eller produktion av institutionella mönster och logiker (med andra ord institutionalisering som strukturering). Olika maktspekter – struktur- och/eller aktörsnära, tydliga och/eller diffusa – påverkar vilka logiker som vinner tolkningsutrymme och företräde, vilka logiker som förändras och förändras, genom samverkansprocesserna.

Maktspelen som aktualiseras i samverkansprocesserna och praktikerna medför på så sätt förskjutningar, förändringar och/eller reproduktion av idéer, regler, normer och resurser inom och mellan de skilda institutionella logikerna, och således också förskjutningar, förändringar och/eller reproduktion av maktbalanser. Modellen kan på så vis sägas belysa maktens betydelse som en länk mellan samverkansprocesserna och institutionaliseringsprocesserna. För att djupare kunna analysera just de maktspekter som aktualiseras i och påverkar samverkans- och institutionaliseringsprocesserna behövs ett brett och nyanserat maktperspektiv som uppmärksammar olika maktformer, ett perspektiv som belyser att och hur makten är *kontextbunden*. För detta ändamål använder jag, som tidigare beskrivet, en kombination av struktur- och aktörsnära makt, liksom tydlig (synlig) och diffus (osynlig) makt.

Analysmodellen kan användas för att kritiskt studera samverkansprocesser, och institutionell förändring till följd av samverkan, i olika kontexter. Analysmodellen har på så vis ett bredare tillämpningsområde än just den samverkanskontext som studeras i denna avhandling. I nästföljande analyskapitel kommer jag dock att använda analysmodellen för att kontextuellt analysera samverkan i barnahus. För mitt kontextuellt analytiska delsyfte kommer jag således att tillämpa analysmodellen som teoretisk tolkningsram för att analysera de empiriska materialen om samverkan i barnahus.

DEL III

Re-analys av samverkan i barnahus

Avhandlingens tredje del svarar mot det andra kontextuellt analytiska delsyftet att med hjälp av den utvecklade modellen analysera de(n) empiriska kontext(er) som studeras, nämligen samverkan i barnahus. Re-analysen är uppdelad i fyra tematiska delkapitel.

Från idé till praktik i barnahussamverkan

Som introduktion till re-analysen vill jag ge en sammanfattande bild av de övergripande variationer mellan de ingående barnahusen som framkom i den första empirinära analysen (Johansson, 2008). Variationerna visar övergripande hur materialiseringen av idén om samverkan i barnahus har tagit form i respektive lokala kontexter. Dessa variationer utgör också utgångspunkten för den fortsatta re-analysen.

Den första empirinära analysen av samverkan visade på centrala övergripande variationer mellan de olika barnahusen. De övergripande variationerna kan förstås utifrån den institutionella teorin om idéspredning och översättning, där idén återinbäddas och fylls med lokala särdrag. De lokala särdragen utgörs av de variationer avseende samverkansorganisering och praktiker som övergripande listas i tabellen nedan. Variationerna mellan de olika barnahusen rör målgruppen för barnahusen, förekomsten och formerna av insatser som erbjuds på barnahusen, tolkningar av regelverk och sekretess, bemanningen och rollerna på barnahusen, liksom samverkansorganiseringen avseende samråd och medhörning av förhör. Skillnader finns också mellan barnahusen avseende upplevda svårigheter och möjligheter, liksom påverkans- och förändringsprocesser i och med samverkan – vad som kan tolkas utgöra skillnader i institutionaliseringsprocesser. Tabellen nedan listar de övergripande variationerna som framkom i den första empirinära analysen:

Tabell 5. Övergripande variationer mellan barnahusen

Målgrupp	Ålder Brott Familj Misstänkta förövare
Stöd och behandling	Barn Medföljande förälder Familj Erbjuds ej
Fast personal	Flerprofessionell Socionomer
Samråd	Form Innehåll Frekvens Deltagande
Medhörning av förhör	Deltagande Innehåll
Regelverk och sekretess	Extensiva tolkningar Restriktiva tolkningar

Förekomsten av tidigare samverkansformer varierar vidare mellan barnahusen, som exempelvis kvinnofridsprojekt eller samrådsgrupper kring barn som far illa, inriktade antingen mot våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld, sexuella övergrepp eller våld mot barn, vilket även påverkat inriktningen, organiseringen och problemdefinitionerna för samverkan på de skilda barnahusorterna. Utifrån den första empirinära analysen framgår således att det, på olika sätt, sedan tidigare funnits samverkansformer och samverkansgrupper kring varierande problematik på området. Erfarenheter från dessa tidigare verksamheter tenderar ha bildat delvis skilda behov och motiv på de olika orterna för att starta barnahus. Skilda impulser – som politiska initiativ, bristfällig samordning mellan polis och socialtjänst, försöksuppdraget, andra barnahusverksamheter – tenderar ha utgjort bakgrunden till barnahusverksamheterna på orterna. I olika grad har de varit sprungna ”underifrån”, då tydligare utifrån upplevda behov i redan existerande samverkansformer, respektive tillkommit mer ”ovanifrån”, då utifrån möjligheten att ansöka om att bli försökskommun. På två orter var verksamheterna redan igång innan försöksperiodens start, medan övriga orter startade sina verksamheter i samband med försöksverksamheten. På tre orter har det utifrån intervjumaterialet sedan tidigare funnits samverkansformer kring våldsutsatta kvinnor på orterna, som utgjort delbakgrunder till utvecklandet av barnahusen. På en ort har det funnits tidigare team och specialenheter inom barn- och ungdomspsykiatri som utgjort bakgrund till barnahuset. Socialtjänsten tenderar ha varit samlande kraft i bildandet av till exempel arbetsgrupper på flera orter, som sedan ansökt om att få vara försökskommuner (Johansson, 2008).

Fokus för den fortsatta re-analysen kommer att ligga på hur de olika barnahusverksamheterna, under den tidsperiod som studerats, mer ingående har hanterat idén internt, med andra ord hur idén om samverkan i barnahus har tagits i bruk, vilka institutionella element som har aktiverats i samverkan och därmed påverkat

institutionaliseringsprocesserna, med en uppmärksamhet på diskrepansen och växelverkan mellan den abstrakta idén och de mer konkreta praktikerna. Empiriska exempel hämtas från de nyss nämnda variationerna barnhusen emellan. I re-analysen utgör variationerna samt spänningsförhållanden mellan den straffrättsligt inriktade logiken och den behandlingsinriktade logiken utgångspunkten för att kunna uppmärksamma hur institutionaliseringsprocesserna mer ingående har tagit form liksom dess konsekvenser.

I re-analysen är jag sammanfattningsvis intresserad av att, med hjälp av de tidigare presenterade teoretiska perspektiven som inbegrips i analysmodellen (kapitel 6-9), undersöka variationer, men också mönster, i samverkansorganisering mellan barnhusen, och hur spänningsförhållanden, dilemman och tolkningsprocesser påverkar samverkansprocesserna. Jag är också intresserad av hur myndighetsaktörerna påverkar och påverkas av varandra i samverkan, samt vilka konsekvenser påverkan får för innehållet i samverkan, liksom myndigheternas respektive roller, föreställningar och arbetssätt. Vidare är jag intresserad av att förstå rättens och maktens betydelse för samverkansprocesserna. Genom att undersöka och uppmärksamma vad samverkan leder till för institutionella förändringar avseende myndigheternas föreställningar och arbetssätt, kommer man också närmare, och kan resonera kring, vad samverkan leder till för konsekvenser för den samverkan berör, i denna kontext barnen och deras familjer.

Problemdefinitioner av målgrupp och barns rättigheter

Som beskrivits i analysmodellen så förhandlar samverkansaktörerna kring hur problem och målgrupp för samverkan ska definieras, utefter aktörernas respektive institutionella logiker. I detta kapitel kommer jag att analysera hur definitioner kring målgrupp och barns rättigheter har tagit form i barnhusens samverkan. Analyskapitlet belyser också hur spänningsförhållandet mellan den straffrättsliga logiken och behandlingslogiken, liksom interna spänningsförhållanden inom respektive organisatoriska fält, genomsyrar skapandet och förhandlingarna kring dessa problemdefinitioner. Problemdefinitionerna innebär även inkluderingar och exkluderingar i förhållande till målgruppen. Vidare visar de mer ingående på variationerna och mönstren mellan barnhusen avseende målgrupp.

Skilda institutionella synsätt på målgruppen

Idémässigt är barnhusens målgrupp straffrättsligt juridiskt definierad, på så vis att det i regeringsdirektivet anges att: ”Målgruppen ska vara barn under 18 år, som misstänks vara utsatta för ett allvarligt brott som är riktat mot den unges liv, hälsa, frihet eller frid, det vill säga 3, 4 och 6 kap. i brottsbalken” (se kapitel 1). Barnhusidéns straffrättsliga definition av målgruppen återspeglas i de diskussioner och förhandlingar som skett kring målgruppen på de skilda orterna, inför start av verksamheter och under undersökningstidens lopp. De empiriska materialen visar på flera typer av inkluderingar och exkluderingar av målgruppen för samverkan, vilket kommer att påvisas i detta kapitel. Variationerna i synsätt på målgruppen speglar spännings-

förhållandet mellan de skilda institutionella logikerna – den straffrättsligt inriktade logiken och den behandlingsinriktade logiken. Vissa informanter ger exempelvis uttryck för att diskussioner och förhandlingar har förts kring i vilken mån barn som faller utanför den straffrättsliga definitionen och logiken, men ändå kan vara i behov av stöd- och behandlingsinsatser, ska inkluderas som målgrupp för barnhusen eller inte. Detta gäller exempelvis barn som bevittnat våld som inte kan vara målsäganden i en straffrättslig process. Detta speglar också hur skilda juridiska respektive sociologiska brottsofferdefinitioner möts inom ramen för samverkanskontexten (se kapitel 4). Även skilda synen på i vilken utsträckning familjen, såsom vårdnadshavare, syskon, misstänkta förövare, ska inkluderas eller inte i målgruppen för barnhusen menar jag speglar spänningsförhållandet mellan de straffrättsliga respektive behandlingsinriktade institutionella logikerna, men också ”interna” spänningsförhållanden såsom mellan barnskydd och familjestöd.

Hur ärenden aktualiseras på barnhusen varierar delvis mellan orterna. Det generella mönstret är dock att ärenden initieras från socialtjänsten eller polisen. Skilda gränsdragningar har dock gjorts på vissa barnhus då personer har vänt sig direkt till barnhusen. Exempelvis uppger en informant att:

Det var en pappa som ringde här, som bland annat vid något tillfälle var misstänkt för något övergrepp. Sen hade det visat sig att det är väl mamman som går på alla fyra i taket ungefär. Men han ringde här och ville få hjälp att prata med någon. Då ringde jag honom idag och sa att /.../ det är inte barnhusets bord att ge honom den hjälpen. Han får använda sig av familjerätten eller socialtjänsten. Så det finns ju en bit där... (I:2).

Hur ärenden initieras till barnhusen påverkar också delvis vilka målgrupper som inkluderas och exkluderas i barnhusens verksamheter. Ett flertal variationer mellan barnhusen och i synen på målgruppen har framkommit.

Gemensamt för samtliga barnhus är att målgruppen beskrivs vara barn mellan 0-18 år utsatta för misshandel eller sexuella övergrepp. Ett mönster är vidare att misshandelsärenden avgränsas till att röra misshandel i *nära relationer*, något som däremot inte gäller avseende sexuella övergreppsärenden. Mer specifika gränsdragningar och utvidgningar, inkluderingar och exkluderingar, görs sedan på de olika barnhusen – i förhållande till brottstyper, föräldrar, syskon och misstänkta förövare. Det varierar hur mycket diskussioner som har förts, och vilka överväganden och förändringar som gjorts, beträffande val av målgrupp. Diskussionerna kring målgrupp speglar således att det förs ”förhandlingar” i samverkan kring målgruppen för verksamheterna, samt hur problematiken ska förstås och hanteras. Intervjumaterialet visar också att det sker förändringar avseende målgruppen på de skilda orterna, utefter att nya problem eller synsätt uppkommer i samverkanspraktikerna, liksom genom jämförelser barnhusen sinsemellan. På en ort uppges till exempel:

Ja det är barn och ungdomar från 0-18 år där man misstänker att de har blivit utsatta för brott, när det gäller sexuella övergrepp eller fysisk misshandel och sedan gruppen unga förövare också. Sen har vi diskuterat... För när man tittar på andra barnhus så har de lite andra målgrupper.

/.../ Och barn som bevittnat våld är ju inte målsägande, så att det kan inte vara samråd om dem på samma sätt. /.../ Det här är inte, jag tycker att det här är ju inte självklart (I:6).

Och på en annan ort:

Vi hade jättemycket diskussion när vi satt i arbetsgruppen och skulle skriva och formatera början av vår verksamhetsplan. Vi vill egentligen ha en ganska bred öppning. Så finns det olika uppfattningar om det, är det bättre att ha smalare..., det är mer hanterbart så... Barn utsatta för sexuella övergrepp, misstankar om sexuella övergrepp, misshandel, könsstympning, barn som bevittnat våld, kapitel 3, 4 och 6 i brottsbalken. Det vi har haft mest av det är ju misstankar om sexuella övergrepp. Ett ärende om barn som bevittnat våld, och det tycker jag är jättekul att vi får de ärenden som kan vara jättesvåra att starta utredning kring. När föräldrarna inte vill medverka för att barnen inte har sett eller hört någonting (I:10).

Och åter på en annan ort:

Det har ju alltid varit ett frågetecken vilka ärenden utöver 0-18 år som varit utsatta för... Och där har vi fått en helt ny målgrupp än vad vi tänkte på inledningsvis, även de som behöver insatser som inte är av rättslig karaktär utan behandlingskaraktär av något slag. /.../ Och det tror jag inte vi är riktigt färdiga med än för det dyker upp nya varianter hela vägen som man inte har tänkt på. /.../ (I:12).

På vissa orter inkluderas föräldrar i målgruppen, på andra inte. På vissa orter erbjuds föräldrarna eller familjerna insatser utanför barnhusen, som exempelvis på barnpsykologiska mottagningar, på andra erbjuds de inga insatser alls. På några orter uppges att man planerar att få igång samarbeten med andra verksamheter utanför barnhusen som man skulle kunna hänvisa föräldrarna till, exempelvis kvinnojourer, mansjouren, brottsofferjouren, kuratorsenheten, vårdcentralen eller mödravård. På några barnahus hålls krissamtal med den medföljande föräldern som inte är misstänkt förövare:

Föräldrar ingår inte som målgrupp? Nej. Sen är det så att vi driver ingen behandling här på det viset. Vi kan ta krissamtal, det kan ju socialsekreteraren också göra. Krissamtal med föräldrar ja. Sen händer det ju att en av föräldrarna är förövare. Vi vill inte ha någon förövare här. Ingen förövare (I:10).

På en annan ort uppges att ”frågetecknet är ju när föräldern är förövare”. På åter en annan ort inkluderas den misstänkte förövaren i misshandelsärenden, men inte sexuella övergreppsärenden. Målgruppen beskrivs på denna ort på följande vis:

Det är barn upp till 18 år. De allra minsta försöker vi att barnpsyk ska ta istället. Vi tycker det är svårt när de inte har språk och så, där kan de ha lekterapi eller så. Sen så är det barn som är utsatta för misshandel i nära relationer, men inte någon som har blivit slagen av någon okänd eller gängbråk. Även deras föräldrar, även om en förälder är misstänkt så tar vi in den till behandling för att sluta slå, så att säga. Barnen har vi mer krisbehandling med. Sen träffar vi också barn som har varit utsatta för sexuella övergrepp och då är det alla former av sexuella övergrepp. Både när det är en känd förövare och där det är en okänd förövare. Men där träffar vi däremot inte förövaren, utan där träffar vi bara den föräldern som inte är misstänkt och offret eller vad jag ska säga, barnet. *Den misstänkte, får den personen behandling någon annanstans eller vad händer...?*

När det är sexualförövare? Det vet vi inte riktigt, det lämnar vi till socialtjänsten, att de får ta hand om (I:8).

Förändringar kring målgruppen har också skett efter hand:

I grund och botten har det varit samma, men i allra första början, om jag kommer ihåg rätt, så vi de här grövre misshandelsfallen, alltså där barnen har mycket märken och eventuellt behöver medicinsk behandling och så. Men det har man kommit fram till att det var inte sådär jättemånga per år. Därför har vi ändrat grov misshandel till misshandel. Och sen i början var det inte så heller att vi skulle träffa de här misstänkta förövarna vid misshandel, men vi har märkt efter ett tag /.../. Många fall har sett ut så att barnet har blivit förhört, eventuellt mamman också, men den som är misstänkt har aldrig blivit förhörd för att det räckte inte för att delge misstanke. Och det är helt åt skogen kan man säga, ur barnets synvinkel. Hur upplever barnet det här? När de berättar för att någon ska få slut på det här, inte för att det ska bli rättegång och fängelse och allt det här. Och det har vi sett rätt så snabbt och därför sa vi att de föräldrar som kan inse att de har problem som kan urarta till att man slår sitt barn och vill ta emot hjälp för det här, de är välkomna hit. Det är viktigt för barnet att se att pappa jobbar på detta, pappa vill inte ha det så här heller. Så därför har vi utökat det också, vi tog in förövarna där också. Skulle vi ha koncentrerat oss på grov misshandel då skulle vi ha haft kanske två ärenden per år, väldigt lite alltså (I:8).

På flera orter har målgruppen visat sig variera med olika organisatoriska strukturer som exempelvis skilda upptagningsområden mellan myndigheterna. På flera orter har det framkommit problem med att inkludera barn mellan 15-18 år i målgruppen, oftast med förklaringen att det är olika poliser som utreder beroende på ålder samt att förhör med denna åldersgrupp inte måste videofilmas. 15-18-åringarna upplevs därför "falla mellan stolarna". På en ort uttrycks detta på följande vis:

A: Det verkar som det är ett nationellt bekymmer, den gruppen mellan 15 och 18 år, att de gärna faller mellan stolarna fortfarande. Det här begreppet 0-18 år stämmer inte inom myndigheter. /.../ B: De som hamnar på närpolisdistriktet, de som inte hamnar hos barnutredare där det ska vara videoförhör (I:1).

Och på en annan ort:

Och när det gäller polis, kommer de alltid hit och håller förhören? A: Inte riktigt alltid, de har ju förhörsrum på polishuset. Men är det mestadels de håller här tror du? B: Ja, med barn under 15 tror jag. Och sen kan det vara annorlunda med barn mellan 15 och 18 eftersom de inte behöver spela in dem. Här är det alltid videofilmade. A: Det kan vara att det är dubbelbokat också. Om här är fullt, då håller de förhören där. Men de flesta är nog ändå här (I:8).

Även förundersökningsmaterialet visar på detta förhållande. Inte mer än 35 % av de genomförda förhören har skett i barnhusens lokaler under undersökningsperioden. Även om andelen förhör i barnhuslokaler ökade något under 2007 så hade barnförhör endast hållits i barnhuslokaler på tre orter under 2006, och då heller inte i samtliga förhör (Rejmer & Hansen, 2008, s.65; Åström & Rejmer, 2008, s.120).

På en ort ges också olika exempel på utvidgningar avseende barn som förhörs i barnhusets lokaler, vilka i övrigt inte ingår i barnhusets målgrupp:

A: Egentligen är ju barnahus bara till för barn som är bosatta i [orten], upp till 18 år. Men vi har ju även andra utredningar som vi hjälper till med barnförhör i /.../. B: De utredningarna har vi om det är grova brott. Sen så hjälper vi närpolisområdena /.../ för det finns vissa barnutredare som utreder enklare brott mot barn som misshandel och sexuella ofredanden. Vissa närpolisområden har egna barnutredare, då kan de om de vill komma hit och hålla barnförhören här eller så hjälper vi dem med förhören om de inte har egna barnutredare. /.../ Så har vi ju även ärenden som inte handläggs för övrigt på barnhuset, några stycken blir det. /.../ För att alla polisutredningar börjar ju inte med samråd, alltså vem som helst kan göra en polisanmälan och det är inte säkert att det tas upp på något samråd för det spretar ju lite. Så vi har inget jättegrepp på alla brott mot barn i [orten]. Det kan man inte säga (I:15).

Utifrån referensmaterialet framkommer också variationer i förhållningssätt, inkluderingar och exkluderingar, i relation till målgruppen för samverkan. I barn- och föräldraintervjumaterialet finns, på motsvarande sätt som i intervju- och enkätmaterialen med samverkansaktörerna liksom förundersökningsmaterialet, exempel på att barn från 15 år och äldre inte har förhörts på barnhusen, utan i polisens ordinarie lokaler. Materialet visar också på variationer avseende om barnets föräldrar och system inkluderats eller exkluderats. Materialet visar överlag att de föräldrar som har fått tillgång till krisbearbetning och stödinsatser via socionomerna på barnhusen, BUP eller andra instanser, i allmänhet är mycket positiva till det stöd både barn och föräldrar fått (Rasmusson, 2008, s.62). Men det finns också exempel på föräldrar som har känt sig exkluderade, inte erbjudits någon krisbearbetning och undanhållits viktig information om vad som hänt deras barn. Materialet innehåller även ett flertal utsagor från föräldrar som utgjort misstänkta förövare som känt sig fullständigt exkluderade och "dömda på förhand". Samtidigt finns det exempel i materialet som visar på en möjlighet att inkludera misstänkta förövare på ett meningsfullt sätt i krisbehandlingen, med positiv utgång för hela familjen (Rasmusson, 2008).

Sammantaget visar analysen att skilda institutionella idéer och problembilder, vilka exempelvis kan vara sammanhängande med tidigare samverkansformer på respektive orter, men också med den institutionella omgivningen i ett bredare perspektiv, avspeglas i verksamheterna och påverkar synen på målgruppen, förhandlingar kring problemdefinitioner, verksamheternas organisering och inriktning, samt leder till inkluderingar och exkluderingar av skilda slag. Analysen visar således att samverkan och det sammanhängande spänningsförhållandet mellan de straffrättsliga och behandlingsinriktade logikerna, liksom mellan barnskydd och familjestöd, inte endast påverkar inkluderingar och exkluderingar av samverkansaktörerna (vilket kommer att behandlas mer ingående i nästföljande analyskapitel), utan även målgruppen för samverkan, med andra ord barnen och deras familjer.

Skilda institutionella synsätt på barnets rättigheter

Spänningar mellan skilda institutionella logiker märks vidare tydligt i samverkansaktörernas svar på hur de ser på barnets rättigheter i förhållande till samverkan i barnahus. De flesta informanter uppger lokalen (barnahuset) som svar, då de menar att lokalen medför en barnanpassad miljö och ett bättre bemötande, samt att barnen verkar lugnare. Lokalen upplevs innebära att man tar barnen på allvar och på deras villkor, att ”de slipper fara runt på en massa olika ställen” eftersom professionerna istället kommer till dem (barnahuset). Medhörningen och annan informationsöverföring genom samverkan nämns då det beskrivs medföra att barnen ”slipper nöta det här”. Genom att specialiserade professioner samlas beskrivs en samlad kunskap skapas och därmed ett helhetsperspektiv. Även faktorer som att utredningarna inte ska dra ut på tiden, att de ska bli bättre, att barnen ska få snabb hjälp, mycket information och ökad delaktighet nämns som viktiga delar i barnets rättigheter i förhållande till barnahuset. Sett i ljuset av vad analysen i övrigt har och kommer att påvisa, speglar dessa svar i betydande utsträckning idén snarare än praktikerna och konsekvenserna.

Samverkan i barnahus beskrivs således kunna leda till att barnens rättigheter tillvaratas på ett bättre sätt. Vissa informanter uttalar sig säkrare medan andra beskriver det mer som förhoppningar. Några skiljer mellan barnets bästa, barnets rättigheter i rättslig respektive social bemärkelse, och menar att tillvaratagandet beror på vilka rättigheter man talar om. Två socionomer uttrycker exempelvis:

Det är ju lite vad man menar med barnets rätt, alltså vilken rätt är det man frågar efter och menar /.../. Vi skulle ju helst ha alla. Både utifrån ett socialtjänstperspektiv och rättsväsendets perspektiv och alla underperspektiv eller vad man ska kalla det (I:8).

I rättsprocessen det vet jag inte, men de måste ju ändå förhöras av polis och läkarundersökas och då har de fått ett mycket bättre mottagande. Och de har det bra här (I:11).

Och en polis:

Gällande barnets bästa är det ju absolut betydligt bättre här (I:15).

Spänningsförhållandet mellan den straffrättsligt inriktade logiken och den behandlingsinriktade logiken speglas i dessa exempel. En annan informant reflekterar kring skillnaderna mellan ”rättsfokus” och ”barnfokus” i förhållande till verksamheten, och menar att det är viktigt att man inte bara fokuserar på rättsfokus i den här frågan eftersom man med barnfokus ”bättre ser vad som håller i sig för barnet”. Vissa mer tveksamma eller kritiskt reflekterande röster finns också, som till exempel menar att samverkan i barnahus inte har inneburit så stora skillnader för barnen:

Ja alltså man önskar ju att man skulle kunna säga att det är väldigt mycket bättre nu, men jag vet inte om man kan göra det med gott samvete. För så stora skillnader har det väl inte blivit tror jag. /.../ Dels bland de barn som fortfarande blir förhörda borta på stora polishuset, man träffar lika

mycket folk som man gjort innan. Där är säkert ingen skillnad alls. /.../ Och där vi nog ibland kan komma in som ytterligare en person som inte kom in tidigare. Men det får vi väl hoppas är undantagsfallen. Men när det gäller rätten till åtal och att det går vidare, det är svårt för oss att... det måste ju nästan polis och åklagare svara på (I:8).

En informant menar att det finns en risk att olika behov och olika rättigheter kan krocka, som avvägningen mellan barnets rättigheter och föräldrarnas rättigheter:

Men sen så kan man ju tappa barnets rättigheter och det finns ju föräldrars rättigheter också som krockar med det. /.../ Så visst försöker alla tillgodose barnens rättigheter, barnens behov och så, men det kommer andra rättigheter och andra behov som ibland krockar (I:2).

Exemplet visar tydligt att det finns ett spänningsförhållande mellan barnet å ena sidan och föräldrarna eller familjen å andra sidan i verksamheterna, och en osäkerhet kring hur man ska förhålla sig till detta spänningsförhållande. En informant menar att det tidigare var mer fokus på att utreda föräldrarnas förmåga, medan det nu har blivit tydligare barnfokus.

En annan informant poängterar att det hela tiden är viktigt att hålla barnet i centrum och att verksamheten ska vara till för dem och inte för professionerna, ett uttalande som indikerar att det också finns ett spänningsförhållande mellan målgruppen och myndigheterna i relation till samverkansarbetet:

Jag tänker på att det är viktigt att hålla barnet i centrum och tänka på vad som blir bäst för barnet. Det får inte bli så att barnhus är det primära eller att det blir bra för alla professioner. /.../ Det är ändå barnet i centrum som man måste ha hela tiden. Det får man inte glömma bort. Det är viktigt. *Hur fungerar det tycker du?* Det fungerar väl olika bra, det är så beroende av vilka som jobbar med det... (I:3).

En annan informant reflekterar kring barnets rättigheter att få sin situation utredd av samhället, och hur det kan upplevas av barnet:

Det är en jättesvår fråga. /.../ Det är en utsatt situation att bli aktuell för myndigheter, även om det är för att skydda barnet. /.../ Samtidigt är det socialtjänstens uppgift, man ska anmäla, ifrågasätta om föräldrarna kan ta hand om dem. Det kan ju vara barnets rättighet, att samhället utreder barnets situation, det är en rättighet i sig. Men ur barnets perspektiv så kan det vara att de känner att de bara blir utsatta, alla frågor, pappa eller mamma sitter anhallen, och de tycker absolut att de inte har några rättigheter, totalt tappat all kontroll (I:13).

Utsagan speglar ett spänningsförhållande mellan ett samhälleligt barnperspektiv och barnets eget perspektiv, samtidigt som ett spänningsförhållande mellan barnskydd och familjestöd kan anas.

En socialtjänstrepresentant i enkätmaterialet ger också uttryck för många av dessa spänningsförhållanden och dilemman i sitt svar på den öppna frågan om vad som anses vara de största svårigheterna med samverkan:

Att kunna klara både helheten och ändå vara trogen vars och ens egna uppdrag. Det finns alltid en risk att man främst ser till sitt eget uppdrag och sätter sin organisation och sig själv i mitten

istället för barnet. Sedan är det alltid svårt att hålla barnperspektivet högst – det är lätt att föräldraperspektivet dominerar. Samtidigt är barn så beroende av föräldrarna att man inte får glömma dessa. De flesta barn bor ju faktiskt kvar i familjerna (E:s).

I enkätmaterialen skildras också olika synsätt på målgruppen, barnets bästa och barnperspektiv i svaren på vad som upplevs vara de främsta möjligheterna med samverkan. Exempelvis uppges av en informant: ”Påverkansarbetet gentemot föräldrarna. För barnets bästa” som en möjlighet med samverkan. Och av en annan informant att: ”Tryggare målsägande/bevispersoner skapas på grund av bättre omhändertagande av såväl barnet som förälder/vårdnadshavare (om denne inte samtidigt är misstänkt förstås)”. Samt av åter en annan informant: ”Från min horisont – att barnet kommer i centrum” som de främsta möjligheterna med samverkan på området. De tre uttalandena är hämtade från informanter på tre olika barnahusorter, och kan förstås i ljuset av hur respektive barnahusorter definierat och avgränsat målgruppen för samverkan. Det första uttalandet är hämtat från en ort som har ett uttalat familjeperspektiv och erbjuder både barn och föräldrar, inklusive misstänkta förövare, stöd- och behandlingsinsatser. Det andra uttalandet är hämtat från en ort som tydligt exkluderar misstänkta förövare från målgruppen. Det tredje uttalandet är hämtat från en ort som inte erbjuder stöd- och behandlingsinsatser, utan beskriver sig vara inriktade på barnen och samordning av myndigheterna.

Sammantaget speglar dessa olika exempel på utsagor de skilda typer av spänningsförhållanden och dilemman som uppstår i samverkan, när samverkansaktörerna måste försöka beakta flera olika perspektiv samtidigt – barnets, föräldrarnas, familjens samt de olika myndigheternas skilda institutionella logiker.

Samverkansorganisering och samverkanspraktiker

Frekvens och integration i samverkan

Idén men barnahus handlar om att berörda myndigheter ska ha en ”nära samverkan under ett gemensamt tak”. Samråd kring enskilda ärenden, samt medhörning av barnförhör, utgör de mest konkreta arenor som myndigheternas operativa samverkan, utifrån idén, ska utspela sig på i barnahusen. Därutöver ska övergripande samverkan ske på samverkansmöten i exempelvis styr-, referens- eller arbetsgrupper. Enligt de minimikriterier som fastställdes för att få ingå i försöksverksamheten specificerades berörda myndigheter till polis, åklagare, rättsmedicin, socialtjänst, barnmedicin samt barn- och ungdomspsykiatri. Det är således dessa samverkansaktörer som förväntas delta som myndighetsrepresentanter på de skilda samverkansarenorna. Utifrån idén antas en sådan nära samverkan skapa förutsättningar för kontinuerligt utbyte av information och kunskap, i varje enskilt ärende men också på en övergripande nivå (se kapitel 1).

Samråden i praktiken har utifrån den första analysen av intervjumaterialet visat sig variera mellan barnahusen avseende om de sker som möten eller via telefon, innehåll i samråden, vilka professioner som deltar och vilka som kallas till samråd, om de har endast akuta, initierande samråd eller även uppföljande och/eller avslutande samråd i ett och samma ärende.

Protokollmaterialet bekräftar den bild som intervjumaterialet gett avseende samrådets variation på de olika orterna avseende form, innehåll, deltagande och antal. I tabellen nedan visas hur antalet samråd är fördelade mellan de skilda orterna, uppdelade mellan år 2006 respektive första halvåret 2007:

Tabell 6. Samråd år 2006 och första halvåret 2007, i antal (protokollmaterial)

Barnahusort	2006	2007	Totalt
Ort 1	40	12	52
Ort 2	166	73	239
Ort 5	102*	103	205
Ort 6	291**	160***	451
Totalt	599	348	947

* Från och med juli månad, med andra ord 6 månader. **Varav 241 via telefon. *** Varav 138 via telefon. Inom ramen för utvärderingen fick vi endast tillgång till samrådsprotokoll som innefattade jämförbara uppgifter om de samråd som ägt rum från fyra utav sex barnahusorter, på grund av att förekomsten av jämförbar dokumentation saknades på två orter. Detta är anledningen till varför endast uppgifter från fyra orter redovisas i tabellen. Vidare skiljer sig undersökningskommunerna åt avseende befolkningsmängd och socioekonomisk struktur, vilket delvis, men inte enbart, kan förklara variationen i antal ärenden per ort som redovisas i tabellen (se vidare Åström & Rejmer, 2008).

Utifrån tabellen framgår att det genomsnittliga antalet samråd som hålls per månad varierar mellan barnahusen. På en ort är det genomsnittliga antalet samråd per månad 3, på en annan ort 13, på åter en annan 17 samt på en ort 4 samrådsmöten per månad men 25 om man räknar in de samråd som hålls via telefon, beräknat på båda åren. Jämför man åren 2006 och 2007 ser man att det genomsnittliga antalet samråd som hålls per månad har minskat på två orter, är detsamma för båda åren på en annan ort, medan det har ökat på åter en annan ort om man räknar in de samråd som hålls via telefon, men däremot minskat om man endast räknar in de samråd som hålls som fysiska samrådsmöten.

Enkätmaterialet, som innefattar undersökningsresultat avseende både operativ samverkan som samråd och andra mer övergripande former av samverkan som styr- eller referensgruppsmöten, bekräftar också bilden av att frekvensen på möten varierar stort – från varje vecka till mer sällan än varannan månad. 72 informanter uppger att de har fasta mötestider då de träffas och 26 informanter att de inte har det.

Förutom att det varierar hur många samråd som hålls på de skilda barnahusen så varierar det också i hur stor andel ärenden som man håller samråd kring. Utifrån analysen av det sociala utredningsmaterialet framgår att det finns uppgift om att samråd har ägt rum inför eller under utredning i cirka en tredjedel av de sociala utredningarna från barnahusorterna, medan uppgift om samråd saknades i cirka två tredjedelar av de sociala utredningarna.

Tabell 7. Samråd inför eller under social utredning, i antal samt totalt i procent (socialt utredningsmaterial)

Barnahus	Samråd har förkommit	Uppgift om samråd saknas	Totalt
Ort 1	9	30	39
Ort 2	58	19	77
Ort 3	4	5	9
Ort 4	0	35	35
Ort 5	8	10	18
Ort 6	6	41	47
Totalt i antal	85	140	225
Totalt i procent	38	62	100

Det råder en stor osäkerhet ifråga om förhållandet mellan antalet sociala utredningar som skickats in till utvärderingsgruppen från respektive barnahusorter och antalet faktiskt genomförda utredningar under undersökningsperioden. Anledningen härtill är det stora bortfall från vissa kommuner och stadsdelsförvaltningar som (formellt sett) ingår i barnahussamverkan på respektive orter, liksom bristande dokumentation på respektive barnahusorter (se vidare bortfallsanalys i Friis, 2008, s.25 ff).

Förhållandet att det saknas uppgift om samråd i de sociala utredningarna utesluter dock inte möjligheten att samråd kan ha förkommit, då avsaknad av uppgifter också kan bero på att samråden inte har dokumenterats i alla utredningar och/eller på alla orter (Friis, 2008, s.56-57, 98).

Intervjumaterialet stärker dock bilden av att det långt ifrån hålls samråd i alla ärenden som aktualiseras på barnhusen. Exempelvis uppges på en ort att de har samrådsmöten kring ”krångliga ärenden”. På en annan ort uppges att de ”största ärendena” dras på samrådsmöten. Åter på en annan ort uppges att samrådsmöten inte alltid hålls kring de ärenden som aktualiseras via polisen.¹¹⁴

Utifrån den statistik som barnhusen själva har fört och rapporterat in till utvärderingsgruppen framgår uppgifter från två orter som i viss mån antyder i hur stor andel av de ärenden som aktualiseras på barnhusen som det hålls samråd kring. På den ena orten uppges att 278 rådgivningsärenden har hanterats under 2006 och att 144 samråd har genomförts, med andra ord i 52 % av ärendena. På denna ort har det dock framkommit i intervjuer att man även har uppföljande och avslutande samråd i vissa ärenden, vilket kan innebära att procentsatsen av antal ärenden som man har hållit samråd kring är lägre. På en annan ort uppges att 291 barn har aktualiserats på barnhuset under 2006 varav man har hållit samråd om 35 barn, med andra ord i 12 % av ärendena (Åström & Rejmer, 2008, s.63-65).

I det empiriska materialet går också att få en bild av i vilken utsträckning de skilda samverkansaktörerna deltar i samverkan, såsom i samråd och mer övergripande samverkansmöten.

I enkätmaterialen uppges flertalet (70 %) att alla representanter ”oftast” närvarar vid samverkansmötena. På följdfrågan om det finns representanter från någon eller några myndigheter som ofta uteblir från möten anges polismyndigheten i 3 svar, BUP i 7 svar, socialtjänsten i 8 svar, åklagarmyndigheten i 10 svar, barnsjukvården i 19 svar och rättsmedicin i 21 svar. Barnsjukvård och rättsmedicin, det vill säga barn- och rättsläkarna, är alltså de myndigheter eller professioner som uppges utebli från möten mest frekvent.

Utifrån protokollmaterialet går också att utläsa i vilken omfattning som de olika professionerna har deltagit i samrådsmöten. Om man ser till vilka som har deltagit i samråden ser det olika ut på de olika orterna, vilket illustreras i tabellen nedan:

Tabell 8. Deltagande i samrådsmöten, i procent (protokollmaterial)

Barnahus	Åklagare	Polis	BUP	Socialtjänst	Läkare*
Ort 2	85	80	91	99	44
Ort 5	70	90	47	100	7
Ort 6**	12	38	48	82	0

* Både rättsläkare och barnmedicinsk läkare har inbegripits ** Endast de samråd som har skett som fysiska samrådsmöten har inbegripits (jfr tabell 6)

Inom ramen för utvärderingen fick vi endast tillgång till samrådsprotokoll som innefattade jämförbara uppgifter om de samråd som ägt rum från fyra utav sex barnahusorter, på grund av att förekomsten av jämförbar dokumentation saknades på två orter. För ort 1 saknades uppgifter om deltagare i över hälften av samrådsprotokollen. Av den anledningen redovisas endast uppgifter från tre orter i tabellen.

114 Detta skulle kunna tolkas som ett tecken på att samråden på denna ort innehållsmässigt handlar om huruvida polisanmälan bör göras eller ej (se vidare nedan om innehållet i samverkan).

På en ort deltar barn- och rättsläkare aldrig i samråd, och mycket sällan på en annan ort. På åter en annan ort deltar de, men i mindre än hälften av samråden. Dessa resultat bekräftar således den bild som enkätmaterialiet gav av att läkarna är de samverkansaktörer som oftast uteblir vid möten. Näst efter läkarna är åklagarna de aktörer som mest frekvent uppges utebli från möten, utifrån enkätmaterialiet. Utifrån protokollmaterialiet varierar åklagarnas deltagande markant mellan orterna, där de endast närvarar i 12 % av samråden på en ort, och i hela 85 % av samråden på en annan ort. Tabellen ovan illustrerar också tydligt att socialtjänsten är den profession som generellt sett deltar i högst utsträckning, i princip alltid på två orter och i 82 % av samråden på en ort. Utifrån protokollmaterialiet går vidare att utläsa hur närvaron har förändrats mellan år 2006 och år 2007. Läkarna, vars deltagande är mycket begränsat, har inte ökat sin närvaro utan istället minskat den. Däremot har åklagarnas närvaro ökat markant på den ort där deras deltagande var mest begränsat. På två orter har även psykologernas deltagande ökat markant.

Intervju- och enkätmaterialiet med samverkansaktörerna visar vidare på variationer i förhållande till i vilken utsträckning de samverkande myndigheternas insatser sker under ett gemensamt tak eller inte, till exempel om BUP:s behandling, medicinska undersökningar, polisens förhör eller socialtjänstens utredningssamtal sker under barnahustak eller under respektive myndigheters ordinarie verksamhetstak, vilket varierar mellan orter och myndigheter. Referensmaterialiet, som förundersökningsmaterial och barn- och föräldraintervjumaterial, bekräftar bilden av variationer avseende var myndigheternas skilda insatser genomförs. Dessa resultat påvisar hur graden av integration varierar mellan de skilda myndigheterna och barnhusen, vilket vidare är ett tecken på hur förankrade de skilda myndigheterna är i barnhuslokalen och samverkan. Detta speglas också i deras deltagande på skilda samverkansarenor. Ser man hur de olika barnhusen har implementerat idén om samverkan i barnahus i praktiken, så framkommer således en spridning utifrån det empiriska materialet bland annat avseende graderna av interorganisatorisk integrering mellan organisationerna och barnhusen. Det empiriska materialet visar på skilda grader av samverkan inom och mellan barnhusen, med koordinativa, kollaborativa, konsultativa liksom integrativa drag i enlighet med Berggrens (1982) indelning av det överordnade begreppet samarbete. Materialet har härutöver visat exempel på förekomsten av separation, det vill säga att inget eller mycket lite samarbete sker, mellan olika myndigheter på olika orter.

Sammantaget påvisar analysen av de olika empiriska materialen att frekvensen på samverkan i samråd och mer övergripande möten varierar stort mellan orterna, samt att det varierar stort avseende i hur stor andel av ärendena som man verkligen håller samråd. Analysen visar också att graden av integration och deltagande varierar mellan de skilda myndigheterna och orterna, och således även i vilken grad samverkan i praktiken sker ”under ett gemensamt tak” eller inte. Resultaten visar således på en diskrepans mellan samverkansidén och samverkanspraktikerna.

Förankring, deltagande och påverkan

Samverkansaktörernas olikartade deltagande vid samråd får en rad konsekvenser, vilket jag här exemplifierar utifrån läkarnas deltagande enligt protokollmaterialet. Barnen som aktualiseras i samråd genomgår läkarundersökning¹¹⁵ i drygt en tredjedel av samrådsärendena på en ort, en fjärdedel på en annan ort och cirka en femtedel på två andra orter. Flest antal barn läkarundersöks på den ort där läkare mest frekvent deltar i samråd, vilket indikerar att huruvida läkare är med vid samråd eller ej påverkar huruvida beslut om läkarundersökning fattas. I 46 % av fallen beslutas att läkarundersökning ska genomföras i de samråd som läkare deltar, medan andelen beslutade läkarundersökningar i de samråd som läkare inte deltar endast är 19 %.

Det verkar vidare finnas ett tydligt samband mellan beslut om läkarundersökning och huruvida man går vidare med polisanmälan och förundersökning, vilket antyder läkarundersökningens vikt för brottsutredningen. I de fall läkarundersökning har beslutats genomföras, så polisanmäls betydligt fler fall, och fler fall leder också till att förundersökning inleds, vilket illustreras i tabellerna nedan:¹¹⁶

Tabell 9. Läkarundersökning* och polisanmälan, i procent (protokollmaterial)

	Polisanmälan har <i>inte</i> gjorts	Polisanmälan har gjorts
Läkarundersökning har <i>inte</i> beslutats/genomförts	37	63
Läkarundersökning har beslutats/genomförts	9	92

* Här inkluderas såväl rättsmedicinsk som annan läkarundersökning
Uppgifterna är baserade på protokollmaterial från ort 2, 5 och 6.

Tabell 10. Läkarundersökning* och förundersökning, i procent (protokollmaterial)

	Förundersökning har <i>inte</i> beslutats	Förundersökning har beslutats
Läkarundersökning har <i>inte</i> beslutats/genomförts	75	25
Läkarundersökning har beslutats/genomförts	25	75

* Här inkluderas såväl rättsmedicinsk som annan läkarundersökning
Uppgifterna är baserade på protokollmaterial från ort 2, 5 och 6.

115 Här inkluderas såväl rättsmedicinsk som annan läkarundersökning.

116 Vilka slutsatser som går att dra utifrån dessa samband är dock inte helt självklart, då det inte framgår i vilken turordning olika insatser beslutats om i samband med eller under samråden. Med andra ord går det inte att utläsa ifall polisanmälan och förundersökning beslutades om efter läkarundersökning beslutades eller tvärtom. Resultaten påvisar, oavsett turordningen, sambandet mellan läkarnas deltagande i samråd, beslut om läkarundersökning samt läkarundersökningars samband med brottsutredningarna.

Utifrån intervju- och enkätmaterialen kan man få en fördjupad bild av *på vilket sätt* deltagande i samverkan upplevs eller beskrivs påverka, då detta material visar att deltagande vid exempelvis samråd påverkar möjligheterna att argumentera utifrån sina respektive institutionella intressen och logiker, och därigenom påverka andra samverkansaktörer.

Utifrån intervjumaterialet ges här några exempel. Två barnahussociologer på en ort menar exempelvis att många socialsekreterare ute i stadsdelarna har varit oroad för sekretessen, men att de då har argumenterat för att få vissa att ”förstå att man måste släppa på sekretessen när det handlar om brott mot barn”. Två poliser poängterar att det är åklagaren som bestämmer om förundersökning ska inledas och sedan om åtal ska väckas eller inte, men att de genom samverkan i barnahus upplever sig ha större möjlighet att kunna påverka dessa beslut. En polis, i enkätmaterialen, poängterar att ”Förståelsen för de andra professionernas arbete har minskat osäkerheten i sin egen argumentation”. En psykolog uppger, i enkätmaterialen, att möjligheten att argumentera utgör den främsta möjligheten med samverkan i barnahus, och mer precist att kunna ”Påminna åklagare och polis om att påskynda ärendet och ge argument för det”. Vikten av närvaro och frekvens för möjligheten att argumentera, och därmed påverka samverkansprocesserna, avspeglas även i en informants utsaga i enkätmaterialen, där frekvensen på möten upplevs bristande. Den största svårigheten med samverkan i barnahus uttrycks vara ”Att man träffas så sällan /.../ att det då blir svårt att hinna dela erfarenheter så pass mycket att man kan påverka varandras arbetssätt eller bemötande”.

Innehåll och organisering av samrådsmöten och medhörning av förhör

Samråden

Samrådsgrupper har idémässigt beskrivits kunna användas för konsultation i oidentifierade ärenden, men också för samordning av insatser, planering och arbetsfördelning i ärenden om misstänkta brott mot barn, som misshandel eller sexuella övergrepp. Avseende frågan om huruvida de bör ske oidentifierade eller identifierade har olika uppgifter framkommit utifrån tidigare beskrivningar (se kapitel 1 och 3). Jag kommer nu att beskriva och analysera det närmare innehållet i samråden på de skilda barnhusen, för att därefter analysera motsvarande avseende medhörningen. Avslutningsvis analyseras hur skilda sekretesstolkningar påverkat innehåll och deltagande i samråds- och medhörningssituationer på de skilda barnhusen.

Intervjumaterialet belyser exempel på att samråd kan vara svårt att få till stånd. På en ort upplever barnahussocionomerna exempelvis det problematiskt att få till stånd samverkan och samrådsmöten med framför allt polis och åklagare:

A: Men jag tror också från socialtjänsten att man skulle vilja ha mer träffar med polisen i början, att man satte sig ner och hade vad vi kallar samråd då, att man skulle vilja ha det i fler familjer. /.../ B: Så att man inte tappar bitar och så. Och det känner vi att det har vi inte lyckats med riktigt. *Samråden, hur fungerar det?* B: Ja, vi har samråd via telefon men inte så att vi sitter här och pratar ärenden och så. /.../ *Men har ni några samrådsmöten som det ser ut nu?* A: Jo det har vi ju. Men inte så mycket som man kan önska. Över huvud taget i samverkan, oavsett om det gäller samråd eller annat, så hade vi nog önskat mer på alla sätt och vis. Att vi hade mer samverkan. B: För att, ja de kommer hit och förhör barnen och sen får vi lite information som vi kan vidarebefordra till socialtjänsten. Och det här kallar jag inte för samverkan... (I:8).

Barnahussocionomerna på denna ort har därför oftast samråd via telefon och försöker fungera som förmedlande länkar mellan ansvarig socialsekreterare och polis. Om samarbetet med barn- och ungdomspsykiatrikern uppges socionomerna att det inte är så nära samverkan med dem heller, men att de har kontaktpersoner på de fyra olika BUP-teamen och att någon därifrån kommer när de väl har samrådsmöten. Barnahuspersonalen gör bedömningar av vilka insatser som kan behövas och kallar alternativt kontakter de relevanta myndigheterna. När de har samrådsmöten kring ”krångliga ärenden” görs bedömningar av vad familjen behöver för hjälp, när polisen kan förhöra barnet och den misstänkte, samt när föräldrarna ska bli underrättade om att det pågår en utredning. Många tekniska, juridiska frågor uppges avhandlas på samrådet, som till exempel hur länge man kan vänta innan föräldrarna informeras, det vill säga mindre om behandlingen och mer om det juridiska och hur de ska gå tillväga.

”De största ärendena” uppges på en annan ort dras på samrådsmöten, för att alla ska få säga sin uppfattning. Den vanligaste frågan beskrivs vara om socialtjänsten ska polisanmäla eller inte, vad de behöver för information i ärendet, och hur allvarligt det är. Vid samlat bord görs bedömningarna kring polisanmälan och vilka kontakter som ska tas. Sedan inväntas polisanmälan och eventuella förhör. Om det är väntetid tills polis och åklagare håller förhör framkommer att barnahuspersonalen ibland råder socialsekreterare att placera barnen under tiden, och hjälper dem med upplägget för en placering. Ett nytt samråd kan i vissa fall behövas för att följa upp och se hur man ska gå vidare. Uppföljande samråd kan också ske via telefon. Bedömningar görs av om det behövs stödsamtal till barn eller föräldrar från socionomerna, eller krissamtal från psykologerna, alternativt att vissa samtal i utredningen görs. Deltagare på samråden uppges vara någon av barnahussocionomerna, samordnaren, en barnahuspolis, åklagare, oftast psykolog, barnpsykiatriker på torsdagar, ansvarig socialsekreterare, ibland en arbetsledare och emellanåt skolkurator. Samordnaren håller i samråden vid tillfället för intervjun, men uppger att tanken är att barnahussocionomerna ska kunna hålla i dem så småningom. Poliserna uppger att de och åklagaren har möjlighet att styra ifall polisanmälan ska göras direkt, eller vilken ytterligare information socialsekreteraren måste få fram innan polisanmälan ska göras, beroende på om det finns ett

”brott att jobba på eller bara oro”. Att socialtjänsten gör ”egna [brotts]utredningar” upplevs också undvikas genom barnahus och samråden. Åklagaren uppges också få möjlighet att inleda förundersökning snabbare genom samråden.

Samråden beskrivs på en annan ort innebära att tid för barnförhör planeras, vem som ska komma med barnet, och om läkarundersökning ska ske. En uppdelning mellan BUP och barnahus sker också på samrådet. Någon från barnahusteamet är ordförande i samrådet. Målsättningen beskrivs vara att den person från barnahusteamet som är med på samrådet ska vara den som tar emot barnet på barnahuset, är med på förhöret, och har ett ansvar för uppföljning och att man hör av sig till socialsekreteraren och/eller familjen – som en kontaktperson. Uppföljande samråd uppges förekomma i vissa ärenden men inte kontinuerligt. Diskussioner förs kring att införa sådana inom barnahusteamet, alternativt anonymt inom arbetsgruppen, för att kunna få bättre koll på vad som händer i ärendena och undvika att ärenden ”faller mellan stolarna” eftersom ”det finns en risk att det bara strömmar igenom och att man inte har någon riktig koll på vad som har hänt”.

På en annan ort uppges att de har en mall ute hos alla socialsekreterare kring frågor de ska ha funderat igenom innan samrådsmötet, vilken upplevs ha medfört mycket mer konkreta diskussioner. Tanken beskrivs vidare vara att åklagare och polis ska sitta med så att man redan på samrådet kan bestämma om förundersökning ska inledas och om tid för förhör. Hur samråden bäst ska organiseras är något som diskuteras i arbetsgruppen. Vissa samråd upplevs ha fungerat bra och andra mindre bra, utifrån hur mycket stöd och hjälp socialsekreterarna tros ha fått. Diskussionerna upplevs ha blivit bättre och bättre.

På åter en annan ort görs under samrådet först en bedömning av om ärendet ska hamna hos BUP eller socialtjänsten. I ärenden som pågått länge eller är extra svåra har BUP stödinsatserna, medan i övriga ärenden socionomerna på barnahuset. Vidare försöker de få en bild av hur polisen och åklagaren prioriterar ärendet, samt föra en dialog kring prioriteringar.

I syfte att socialtjänsten inte ska gå in och göra något innan polisen har hunnit genomföra förhör uppges på en annan ort att det finns en checklista om vem som gör vad och när. Vidare beslutas om det ska utses en särskild företrädare. Samrådsmötena beskrivs resultera i en slags utredningsplan. I de ärenden som kommer via polisen hålls inte alltid samrådsmöten, utan då sker istället en ärendegenomgång mellan socionomerna på barnahuset och polisen. Sedan går socionomerna in i socialtjänstens socialregister för att se om familjen är aktuell någonstans eller inte. Därefter kontaktar de socialtjänsten. Sker det inget samråd därefter, så sker det samarbete mellan socialtjänst och polis och socialtjänsten får reda på när förhör ska hållas och blir kallade till medhörning. Samråd uppges också ske per telefon ibland.

Innehållet i samråden varierar således delvis mellan barnahusen. Utifrån analysen av det sociala utredningsmaterialet framgår att samråden främst har handlat om att socialtjänsten rådfrågat polis och åklagare om huruvida ärenden bör polisanmålas eller ej (Friis, 2008, s.98). Även utifrån enkätmaterialet framkommer uppgifter som stärker att detta är ett vanligt innehåll i samråden, även om både enkätmaterialet och

intervjumaterialet också ger andra exempel. Intervjumaterialet pekar på att samråden oftast handlar om konsultation angående polisanmälan, liksom att utredningsansvariga socialsekreterare får rådgivning angående den sociala utredningen, samtidigt som det framgår att samråden på vissa orter aldrig handlar om konsultation kring polisanmälan. På en ort framkommer exempelvis att det i princip är regel att socialtjänsten ska polisanmäla alla barnärenden. I de få fall som inte polisanmäls är det delegerat till politikerna i socialnämnden att fatta beslut om. På en annan ort framkommer i enkätaterialet att samråd kring eventuell polisanmälan beslutats att aldrig hållas i närvaro av polis och åklagare av rättssäkerhets- och integritetsskäl. Innehållet i samråden kan mot denna bakgrund tolkas påverkas på olika sätt av spänningsförhållandet mellan den straffrättsliga och behandlingsinriktade logiken.

Medhörningen

Utöver samråd kring enskilda ärenden utgör medhörningen av barnförhören den andra konkreta arena där myndigheternas operativa samverkan är tänkt att ske, utifrån idén med samverkan i barnahus. Genom medhörningen ska samverkansaktörerna kunna ta del av barnets berättelse, ställa kompletterande frågor och därigenom undvika att upprepade intervjuer med barnet genomförs, av olika personer, och för olika syften (se kapitel 1 och 3).

I vilken utsträckning medhörningsrummen används i praktiken, och vilka samverkansaktörer som deltar och kallas, har utifrån intervjumaterialet visat sig variera mellan barnahusen.

På en ort uppges ansvarig socialsekreterare, målsägandebiträde, ibland vårdnadshavare, ibland särskild företrädare och ibland psykolog närvara vid medhörningen av förhör. Närvaron av åklagare uppges därutöver vara god. Åklagaren beskrivs vara den som beslutar vem som får delta vid medhörningen beroende på vilken roll personen har i ärendet, till exempel anses det vara olämpligt ifall personen ska kallas som vittne.

På en annan ort berättas att de har förmöte innan varje förhör där det bestäms hur många och vilka som ska vara med. Det uppges att det kan vara ganska många som sitter i medhörningsrummet – socialsekreterare, ibland särskild företrädare, BUP, ibland åklagare, ibland polisaspiranter och oftast en från barnahusteamet. Om det till exempel är en förälder eller dagisfröken som kommer med barnet till barnahuset, så uppges att de inte deltar i medhörningen. Poängen med medhörningen beskrivs på denna ort vara att socialtjänsten, och övriga som ska ha kontakt med barnet, får med sig den information som framkommer under förhöret för att kunna jobba vidare och göra bedömningar utifrån den. Hörsnäckor uppges användas av de flesta poliser så att deltagare i medhörningsrummet kan ställa kompletterande frågor. Det framkommer också att barnen får information om vilka som sitter i medhörningsrummet innan förhöret påbörjas.

Några informanter lyfter också fram risken med att det blir väldigt många personer för barnet att träffa på barnhuset, bland annat i samband med medhörningen av förhöret:

Men jag vet att vi har pratat om, det är flera som tagit upp att vi är så många här på barnahuset när barnen kommer, och i medhörningsrummet kan det vara så många. Barnen får ju veta hur många som sitter och vilka som sitter, och ibland får de frågan, vill du se vilka som sitter där? Men vi är jättenoga med att vi inte står fem personer och hälsar på barnet när det kommer, utan vi håller oss undan då. Och det där har vi funderat mycket på, och det kan jag känna mer med risk att vi är väldigt många som är här. Det är läkarundersökning också, då är det kanske, det kan vara tre personer till där, två poliser och BUP och så. Alltså jättemånga personer. Och det kan man ibland [undra] när man pratat om det här, när barnet går runt, hur blir det med alla de här ansiktena? Och det är inte lätt att veta tycker jag (I:6).

Detta uttalande är intressant att jämföra med vad barn- och föräldraintervjumaterialet har påvisat avseende barnens upplevelser av medhörningen i förhörsituationen. Det finns exempel där barn har beskrivit att det kändes obehagligt att det fanns en videokamera i förhörsrummet, liksom vetskapen om att det satt personer i medhörningsrummet (Rasmusson, 2008, s.33).

Det kändes obehagligt. När dom slog till videokameran när jag började prata kände jag mig iakttagen på något sätt. Jag gjorde det. Jag kände mig iakttagen helt enkelt.

Det kändes stressigt och jobbigt. Jag ville inte att dom skulle tjuvkolla på mig.

Ja, alltså det var ju lite nervöst och så när man visste att det var kameror där bakom och som liksom satt i ett annat rum och lyssnade. Men det gick bra och så (tre barn citat utifrån Rasmusson, 2008, s.33).

Samtidigt beskriver två tonårsflickor, som båda upplevt förhör både på polisstationen och i barnhuset, att miljön på barnhuset känns betydligt tryggare och lugnare, då det var så mycket människor på polisstationen (Rasmusson, 2008, s.33). Utsagorna belyser betydelsen av antalet personer som barnen möts av, liksom hur det, på olika sätt, kan vara sammanhängande med samverkansorganiseringen i barnahuset.

På en annan ort uppger två poliser att antal medhörare kan variera i stor utsträckning. I förhörsrummet sitter polis och barn, i undantagsfall tolk eller vårdnadshavare ”om barnet vägrar prata utan mamma”. Under förhöret går polisen ut i medhörningsrummet och de övriga får möjlighet att ge feedback och tillägga frågor som ska ställas. Vanligtvis hålls två till tre barnförhör per ärende, enligt poliserna. De berättar utförligt hur en förhörs- och medhörningsituation kan gå till:

A: Då sitter antingen jag eller [polis B] och i undantagsfall är det då en tredje person och det är om det behövs en tolk. Det har nog bara skett en gång hittills tror jag. B: Eller i undantagsfall om barnet vägrar prata utan mamma. A: Vi har haft en mamma inne en gång, vid ett tillfälle. B: Om det inte är för känsligt för familjen. Men grundtanken är att det bara ska vara barnet och förhörsledaren. A: Och sen har vi då medhörningsrummet. Där inne sitter åklagaren, målsägandebiträdet, om det är en särskild företrädare, psykolog har vi haft därinne, socialsekreterare... B: Och den misstänktes försvarare om det har gått så långt. *Men vilka som sitter i medhörningsrum-*

met, kan det variera lite eller? B: O ja, ibland är det fullt och ibland är det tomt. Och sen är det åklagaren som styr vilka som får sitta där inne. *Vad beror det på när det varierar så att säga, vad är eran bild?* B: Det kan ju vara så att försvarare till exempel inte blir utsedd förrän någon har blivit uppsatt som skäligen misstänkt och delgiven misstanke. Innan det finns det ju ingen försvarare i ärendet överhuvudtaget. Och målsägandebiträde ska ju alla barn ha och ibland är det särskilda företrädare om det är inom familjen och så. Så det är nästan alltid någon med. Åklagaren är med om de kan, men det är inte alltid de kan vara med heller. /.../ Och sen bedömer vi om vi vill ha hjälp av någon psykolog om det är barn med något funktionshinder eller /.../. Och så ibland då socialsekreterare om det är någon jätteknivig familjesituation så kan det vara bra för dem att höra barnet berätta en gång så slipper de ta det en gång till med barnet. Då har de fått den bilden klar för sig. Så det kan se väldigt olika ut. Eller kollegor. Vi önskar vi hade mer tid att sitta med på varandras förhör. /.../ Då får man jättemycket feedback. /.../ B: Vi går ut i medhörningsrummet när vi tycker vi är klara, eller när vi inte kommer längre, och stämmer av. Vi har ingen hörsnäckla eller så. Det vill vi nog ha. I vissa lägen hade det nog varit bra. /.../ B: Ofta är det så att man tycker själv att man har fått svar på frågorna med det tycker inte de i medhörningsrummet. /.../ A: För de ser ju på ett annat sätt än vad vi ser. För vi är mer kanske koncentrerade på frågeställningen /.../ och kanske missar andra saker som de [barnen] signalerar som en psykolog kan se som inte vi ser. /.../ Men man märker väldigt tydligt när det är en åklagare med som inte är van att ha barnärenden, eller när det är andra utredare från polisen med som inte är vana att ha barnärenden. För de vill ha svar på sådant som vuxna kan svara på, när hände det, hur många gånger det har hänt, var och exakt hur, alla de frågorna (I:15).

På en annan ort beskrivs barnahussocionomerna bjuda in professionerna till medhörning i syfte att skyddsbedömning ska kunna göras. Därefter kontaktas vårdnadshavare av polis. Förändringar uppges ha skett under försöksperioden i förhållande till medhörningen. I början fick ingen från socialtjänsten delta, sedan endast barnahussocionomerna, och vid tillfället för intervjun uppges ansvariga socialsekreterare alltid delta.

På åter en annan ort är varken barnahussocionomerna, ansvarig socialsekreterare, BUP eller läkare med vid förhör, utan endast polis, särskild företrädare och eventuellt åklagare i vissa fall:

De här förhören som videofilmas, är ni med också då och ser? A & B: Nej. *Det är polisen själva?* B: Ja, och särskild företrädare, eventuellt åklagare i vissa fall. Så vi får så mycket information som polis och åklagare släpper ifrån sig om förhören (I:8).

Utsagorna om medhörningen visar tydligt att vilka professioner som deltar varierar stort både barnhusen emellan och från fall till fall. Även beskrivningarna av syftet med medhörningen varierar, från att poliserna ska få hjälp i att uppmärksamma signaler hos barnet och ställa kompletterande frågor så att förhören får fram så mycket information som möjligt om vad barnet har varit med om, att socialtjänsten ska kunna göra skyddsbedömningar till att övriga professioner som ska ha fortsatt kontakt med barnet ska få med sig information och på så sätt inte behöva fråga barnet på nytt.

Detta kan vidare tolkas som att medhörningens syfte ibland går att hänföra till den straffrättsligt inriktade logiken och ibland till den behandlingsinriktade logiken. Det går vidare att tolka som att de skilda samverkansaktörerna intar olika roller

som institutionella agenter i förhållande till medhörningen, vilka ibland är att hänföra till den straffrättsliga logiken och ibland till den behandlingsinriktade (se vidare nedan).

Det empiriska materialet ger delvis olika förklaringar till vad deltagande, eller brist på deltagande, av skilda professioner i samverkan som samråd och medhörning av förhör beror på. Utifrån vissa utsagor framställs det som att en profession ensidigt bedömer och bestämmer vilka som får delta, medan i andra att detta sker i diskussion på exempelvis samråd eller förmöte inför medhörning av förhör.

Ett generellt mönster, även om det framkommit vissa variationer i detta avseende, är att samordnarna och/eller barnahussocionomerna är de aktörer som kallar professioner till samråd, medan åklagarna är de aktörer som avgör vilka professioner som får delta i medhörningen av förhör. Variationerna i deltagande verkar ibland bero på att man av andra inkluderas eller exkluderas och ibland på att aktörer kallas men, av olika anledningar, trots allt inte deltar. Variationer i deltagande verkar vidare vara kopplat till skilda tolkningar av regelverk och sekretessbestämmelser, vilket jag nu kommer att analysera närmare.

Sekretesstolkningar vid samråd och medhörning

Sekretesstolkningar visar exempel på rättens betydelse(r) för, och hur rätten används i, samverkan, vilket svarar mot mitt övergripande syfte. Sekretesstolkningar i relation till samverkan menar jag är viktiga för en maktanalys av samverkan, då tolkningarna leder till inkluderingar och exkluderingar av samverkansaktörer. Tolkningarna får konsekvenser för innehållet i samverkan, myndigheternas arbetssätt liksom turordning av arbetsinsatser. De få i sin tur också konsekvenser i förhållande till målgruppen för samverkan, exempelvis ifråga om integritet och delaktighet.

Ett generellt mönster är att barnahusen håller samråden anonyma i de ärenden där polisanmälan inte är gjord, men identifierade då polisanmälan har gjorts eller bestämts. Variationer framkommer sedan mellan orterna främst i relation till skilda tolkningar av förundersökningssekretessen, upplevd problematik kring regelverk och sekretess samt hur pass mycket diskussioner och reflektioner som förts härom på de olika orterna, både avseende skriftligt och muntligt informationsutbyte i samband med samråds- och medhörningssituationer. Vissa upplever att olika regelverk och sekretess är problematiskt och något som har diskuterats i stor utsträckning, medan andra inte upplever några problem med det alls.

På en ort uppfattas förundersökningssekretessen påverka att barnhusets personal inte får delta i medhörning av förhör. Åklagarna hänvisar till att förundersökningssekretessen medför problem om socionomerna deltar för att de då måste delge information till ansvarig socialsekreterare. Mot bakgrund av att rättsläkarundersökningen tillhör förundersökningen avgör åklagarna på denna ort även ifall socialtjänsten ska få kunskap om vad det finns för eventuella skador på barnet, vilket utifrån socionomernas synsätt påverkar deras möjligheter att göra skyddsbedömningar. Sekretessen i

relation till samråd uppges vidare påverka vilka som kallas/kontakts. Det uppges att man får lita på att varje myndighet vet sin sekretess – ”vet man sin sekretess är man trygg i den” – och att man får så mycket information som är möjligt, även om man skulle önska mer information. Barnahussocionomerna på denna ort resonerar kring hur sekretessen påverkar samverkan på följande vis:

B: Ja visst påverkar det. De har ju förundersökningssekretessen. Jag har fått reda på nyligen att det är en väldigt stark sekretess. Så det har sina förklaringar till varför åklagaren inte vill att vi ska vara med. För att vi är socialtjänsten, så det vi hör där måste vi lämna vidare till ansvarig socialsekreterare och då kommer det in i barnets akt och då har båda föräldrarna, den som är misstänkt också, rätt att läsa det. Så det finns en kollision där. För vi har pratat om det, att det skulle kanske vara bra om vi kunde vara med och så, men... A: Och sen har vi jättesträng sekretess också, inom socialtjänsten. Men jag tror inte det är sekretessen som är det stora som hindrar för samverkan /.../. *Vad tror du då det är som gör att det är svårt med samverkan?* A: Jag tror det är det här med dåliga resurser och att man kanske tycker olika om det är viktigt eller inte med samverkan. Och att man har jättemycket att göra. Då är det vissa saker som prioriteras bort givetvis (I:8).

Barnahussocionomerna på en annan ort upplever inte att det är några problem med sekretessen alls. Vid samråd hålls ärendedragningen oidentifierad om socialtjänsten är osäker på om polisanmälan ska göras, identifierad om polisanmälan är gjord eller beslutas göras:

B: Nej, det är inget med det. A: Jag tycker det fungerar väl, vi är tydliga med det innan om det ska vara identifierat eller oidentifierat. *Beroende på om man vet om det ska polisanmälas eller inte?* B: Ja, om de är osäkra på det och det sitter poliser där så uppmanar vid dem att dra det först oidentifierat och så får vi se var det landar då. När de då tycker att det här måste polisanmälas då släpper ju sekretessen. A: Och det händer ju också faktiskt att de kan komma och har skrivit en polisanmälan och då är det ju inget för då kan man öppet diskutera det. C: Ja ibland är det ju redan en polisanmälan innan och då kan man ju diskutera öppet. A: Nej, det har inte varit några problem med det tycker jag (I:2).

Poliserna på samma ort upplever inte heller sekretessen som något problem, men menar att socialtjänsten har större bekymmer med sekretessen än vad de som poliser har. En polis uttrycker det på följande vis:

A: Men jag tror att det är enklare för polisen för att vi har så klara regler och lagar som vi följer, så för oss är det nog enklare tror jag. Vi är så styrda på ett helt annat sätt. Och vi kan liksom hänvisa, om det blir så, den ena vårdnadshavaren som är kanske misstänkt då, vad vi får säga och så... ”nej det pågår förundersökning”. Nej, jag tror det är enklare för oss på något sätt (I:15).

Uttalandet utgör enligt min tolkning ett tydligt tecken på hur samverkansaktörernas skilda lagstiftningar och mål- respektive normrationella logiker påverkar tolkningsutrymmet och samverkansprocesserna.

På en annan ort uppges att sekretessen inte upplevs som något stort hinder, utan att de lutar sig mycket på ”undantagsregeln i sekretesslagstiftningen som säger att man kan ge information om barn som far illa mellan myndigheter om det är för barns bästa”. Samtidigt uppfattas inte sekretessen som självklar exempelvis i relation

till identifierad dokumentation som tas med från samråd med mera till respektive myndigheter, vilket ibland också har inträffat när samråd har varit anonyma. De skilda professionerna upplevs också ha olika syn på sekretess. Gränserna för hur mycket information som är positivt och negativt att utbyta upplevs av en psykolog som svåra att dra, och som något som är viktigt att tänka på i förhållande till målgruppens integritet:

Om du tänker på regelverk och sekretess och sådana frågor. Hur ser du på det? Påverkar det arbetet på något vis? Hur har ni hanterat det? Det gör det. Jag tänker också att det är det som är svårt i samverkansarbetet där man kommer från så många olika discipliner. Där socialtjänsten har en annan syn på det här med sekretess än vad hälso- och sjukvården har. Så det tycker jag är ett arbete som man får upprätthålla någon slags professionell nivå i. Det är lätt att det blir kafferumssnack /.../. Och jag tycker att om man inte är inne i ärendet ska man inte ha någon information om ärendet. /.../ *Men på vilket sätt tycker du att man har olika syn?* Jag tycker att den profession som jag företräder har en ganska sträng syn på det här. /.../ Jag kan inte riktigt säga varför, men det är en känsla att man har lite olika toleransnivå. *Hur är det i förhållande till polis och åklagare?* Jag har aldrig tänkt att det är någon skillnad direkt, där har man samma stil. *Men har du upplevt att det kan vara ett problem att få antingen för lite eller för mycket information i arbetet om insatserna?* Ja det kan vara svårt, för att det är inte helt enkelt att dra gränsen. /.../ Så jag anser att jag ofta får för mycket information. Det kan vara att jag kan komma ut från ett förhör, så frågar någon hur det gick. Man berättar för att det kan vara lite spännande. Då kan jag tycka, måste vi prata om det... /.../ Om jag tänker på hur jag själv skulle vilja bli behandlad (I:3).

På en annan ort beskrivs sekretessen som ”ett stort frågetecken” utifrån intervju-materialet, där vissa aspekter känns klarare än andra. Diskussioner har också förts i arbetsgruppen kring till exempel om socialsekreterare får vara med vid förhör, vad det innebär om uppgifter framkommer som gör att man behöver omhänderta barnet i förhållande till förundersökningssekretessen, och information till föräldrar. Vid tillfället för intervjun uppges att de har hållit samråden anonyma tills vårdnadshavare har blivit informerade och samtyckt till barnhusets insatser. Samordnaren uppger dock att samråden inte behöver vara avidentifierade/anonyma ifall polisanmälan är gjord. I enkätmaterialen, som samlades in senare än intervjumaterialet, framkommer dock att man på samma ort kommit att dela upp samråden i två delar. Som svar på den öppna frågan om vad som anses vara den största svårigheten med samverkan svarar en informant från orten följande:

Att vara noga med rollerna och gränsdragningarna. Vi har vid senaste styrgruppen beslutat att dela upp Samrådsmötena i 2 olika delar. Där polisanmälan redan skett deltar polis och åklagare i s.k. ”Planeringsmöten” med övriga. Där osäkerhet råder och polisanmälan inte är gjord ska inte polis och åklagare delta. [Orten] är för litet och rättsosäkerhet för kommunmedborgare kan uppstå även om ärendena dras anonymt. Nu har vi löst detta genom att separera gruppen i 2 delar.

En samrådsobservation jag genomförde stärker också förekomsten av vad informanten ovan kallar ”rättsosäkerhet”. Samrådet hölls anonymt på grund av sekretessskäl, men den avidentifierade diskussionen uppfattades samtidigt som på gränsen till komisk bland deltagande samrådsaktörer, då alla i rummet, förutom jag som observa-

tör, ändå visste precis vilket barn och vilken familj som diskuterades eftersom alla kände till familjen sedan tidigare.

Barnahussocionomerna på en annan ort beskriver att de hade mycket diskussioner kring sekretess i början på månadsmötena, och att respektive myndigheter kollade upp vad som gällde med sina juridikexperter. Vid tillfället för intervjun uppges inte sekretessen utgöra något hinder i samverkan vid till exempel samråd genom att anonyma dragningar hålls när det inte är polisärenden och att det bedöms som öppet när polisanmälan är gjord.

På åter en annan ort uppger barnahussocionomerna att sekretessen inte utgör något problem men att många socialsekreterare har varit oroliga för sekretessen, vilket de tror beror på osäkerhet och okunskap. De har då fått argumentera för att ”få vissa att förstå att man måste släppa på sekretessen när det handlar om brott mot barn”. Chefen uppger dock att sekretessfrågan är under utredning avseende den informationsöverföring som sker mellan myndigheterna, både i skriftliga dokumentationsformer och muntligt.

Analysen har således visat på variationer mellan orter och informanter avseende i vilken utsträckning regelverk och sekretessfrågor har upplevts som problematiska eller inte i samverkansarbetet. Ett generellt mönster, på de orter där samråd hålls kring ifall polisanmälan ska göras eller inte, är att barnhusen håller samråden kring enskilda ärenden anonyma om polisanmälan inte är gjord men öppna (identifierade) så fort polisanmälan har beslutats att göras. Det finns dock exempel från en ort där man beslutat att inte hålla samråd kring ifall polisanmälan ska göras eller inte i närvaro av polis och åklagare av rättssäkerhetsskäl, samt exempel på orter där samråd aldrig hålls utan att polisanmälan är gjord.

Analysen visar också på ett spänningsförhållande mellan förundersökningssekretessen i förhållande till brottsutredningarna och socialtjänstens regelverk samt partsinsynen – där skilda tolkningar mellan barnahus och informanter förekommer. Bland annat visar detta sig avseende frågeställningar kring hur länge socialtjänsten får vänta med att informera vårdnadshavare om att utredning har inletts, polisanmälan är gjord och förhör kommer att hållas – där polis och åklagare generellt sett vill hålla förhör innan socialtjänsten går in och informerar, utreder och ger insatser. Vidare påverkar förundersökningssekretessen vilka som kallas och får delta vid medhörning av förhör, där det empiriska materialet visar att olika åklagare liksom olika barnahus tolkar på skilda sätt. På vissa orter får representanter från samtliga professioner delta, på andra får vissa delta och på åter andra inga alls, alternativt att det är beroende på omständigheter i det enskilda fallet. Förändringar har också skett under undersökningstidens lopp.

De skilda tolkningar av sekretessbestämmelser i samband med samråds- och medhörningssituationer som påvisats kan benämnas *restriktiva* respektive *extensiva* tolkningar av samråds- och medhörningssituationer. Med extensiv tolkning avses de exempel som getts ovan där samtliga professioner får delta i samråd och medhörning, och där sekretessen inte har tolkats hindra informationsutbyte mellan de skilda samverkansaktörerna. Med restriktiv tolkning avses de exempel som getts ovan

där det begränsas vilka professioner som får delta i samråd och medhörning, och där sekretessen tolkats medföra hinder att delge information mellan de skilda samverkansaktörerna. I samverkanssammanhang innebär således extensiva tolkningar ”positiva”, utvidgande, generösa tolkningar av graden av integration och uppgiftsutbyte samverkansaktörerna emellan, medan restriktiva tolkningar innebär ”negativa”, inskränkande, begränsande tolkningar av graden av integration och uppgiftsutbyte samverkansaktörerna emellan.

Sekretessen verkar utifrån ett flertal utsagor vara något som man försöker förenkla eller gå runt, för att kunna samverka på det sätt som barnahusidén upplevs innebära. En socialtjänstrepresentant i enkätmaterialet uppger exempelvis att diskussionerna under försökstiden har förändrats och medfört ”Bättre kunskap om varandras sekretess samt möjligheter att frångå den för att förbättra samverkan”. Detta uttalande, med flera exempel som getts ovan, kan tolkas som tecken på att det i samband med exempelvis samråd och medhörning sker extensivt tolkade intresseavvägningar utifrån skilda sekretess- och samverkansbestämmelser. Men det finns, som visats ovan, även exempel på restriktivt tolkade intresseavvägningar som exempelvis resulterat i att inga professioner får delta i medhörningen av förhör.

Dessa skilda sammantagna intresseavvägningar av olika rättsliga bestämmelser, som aktualiseras i samverkan, kan tolkas utgöra tillämpningar av avvägningsnormer vilkas innehåll utvecklas och förhandlas fram i samverkansprocesserna, och leder till utvecklingen av institutionsövergripande logiker. Dessa institutionsövergripande logiker avspeglas i de olika former av ”praxis”, rutiner och mönster som påvisats i de empiriska utsagorna av hur de tolkar och hanterar samråds- och medhörningssituationerna på de olika orterna. Det innehåll som intresseavvägningarna resulterar i, har således visat sig delvis variera mellan orterna utefter extensiva respektive restriktiva tolkningar, samtidigt som vissa mönster barnhusen emellan också har framkommit.

Enligt Hydén (1984) handlar argumentationen vid tillämpningen av avvägningsnormer (idealt sett) om att ”explicera de olika intressen som förekommer i beslutsituationen samt att argumentera för hur dessa intressen skall viktas mot varandra i enlighet med de normativa ställningstaganden som avvägningsnormen kan innehålla” (Hydén, 1984, s.25). En ideal tillämpning handlar då om att beakta angivna intressen i den specifika situationen samt att göra en normativt korrekt avvägning mot denna bakgrund. I en samverkanskontext, där ett flertal samverkansaktörer är delaktiga i förhandlingar som resulterar i olika beslut, blir det aktuellt för olika aktörer att argumentera för olika intressen vilka sedan ska göras en avvägning i förhållande till. Detta är också bakgrunden till varför jag menar att maktspillet mellan samverkansaktörerna blir av avgörande vikt för vilka intressen och vilket innehåll som avvägningarna resulterar i.

Det finns således anledning att diskutera vidare orsaker till de skilda tolkningar som har påvisats, som kan ha att göra med exempelvis varierande inställningar till vikten av samverkan eller frågor om att bevara kontroll över information inom sin egen profession, med andra ord olika former av tydlig och diffus maktutövning.

De varierande inkluderingar och exkluderingar som har påvisats i förhållande till samråd och medhörning av förhör på de olika barnhusen, kan tolkas i förhållande till *rättens tolkningskaraktär* samt i förhållande till att rätten används som *argument* i förhandlingar mellan skilda institutionella logiker. En fördjupad tolkning kan göras med hjälp av de maktteoretiska perspektiven.

Det rättssociologiska och institutionella perspektiv på rätten som används i avhandlingen betonar rättens tolkningskaraktär, att rättens natur inte är extern, objektiv och formell, utan får sin innebörd i social interaktion och konkreta praktiker. All lagstiftning är utsatt för varierande tolkningar.¹¹⁷ Rättens informella karaktär skapar tillsammans med organisationers kulturella karaktär en dynamisk växelverkan som formar tolkningsprocesserna (Suchman & Edelman, 1996; et. al.). De skilda argumentations- och beslutsmodellerna – normrationell modell, målrationell modell och intresseavvägningmodell (Hydén, 1984; 2001; Dahlberg-Larsen, 1994; Åström, 1988; 2000; Peczenik, 1995; Westerhäll, 2002; et. al.) – utgör som tidigare beskrivits centrala delar av de logiker som kan hänföras till de olika samverkansaktörerna och/eller fälten, och som därmed tävlar om tolkningsutrymme i den samverkanskontext som studeras. De skilda argumentations- och beslutsmodellerna kan förstås medföra olika stora tolkningsmöjligheter för samverkansaktörerna, samtidigt som de maktspel som tar form i samverkan slutligen avgör vilka tolkningar som vinner utrymme och kommer att prägla samverkanspraktikerna, med andra ord vilka tolkningar som kommer att ”sätta dagordningen”. Olika maktformer påverkar således hur rätten tolkas och används i förhållande till de skilda logikerna som aktualiseras i samverkan.

Det empiriska materialet har visat exempel på att den straffrättsligt inriktade logiken, och den sammanhängande förundersökningssekretessen som skyddar brottsutredningarna (som handlar om att informationen inte ska komma i ”orätta händer” till men/skada för brottsutredningarna), har fått starkt inflytande i de intresseavvägningar som tar form och resulterar i *restriktiva* tolkningar. I andra fall har undantagsbestämmelser i sekretesslagstiftningen tolkats på ett *extensivt* sätt vilket påverkat intresseavvägningarnas innehåll till förmån för uppgiftsutbyte och samverkan i större enlighet med idén om samverkan i barnahus än de restriktiva tolkningarna har medfört. Samtidigt riskerar sekretessens integritetsskyddande intressen att tonas ned i de extensiva tolkningarna, som en konsekvens av att sekretessen betraktas som ett hinder för samverkan och något som man försöker ”gå runt” för att därmed möjliggöra samverkan.

De olikheter som påvisats i tolkningar av sekretessbestämmelser, i förhållande till samråds- och medhörningssituationer, menar jag kan förstås mot bakgrund av att tolkningar påverkas av de sammantagna intresseavvägningar som görs i förhållande till enskilda sekretessbestämmelser, olika sekretessbestämmelser, samverkansbestämmelser i olika lagstiftningar, idén om samverkan i barnahus liksom de förhandlingar och praktiker som tar form utefter samverkansaktörernas respektive institutionella logiker.

117 Även om olika lagstiftningstyper och rättsnormer kan öppna för olika stora tolkningsmöjligheter.

Vilka intressen som får tolkningsföreträde avgörs således i de samspel och maktspel som tar form i förhandlingar mellan samverkansaktörerna, vilket också medför att innehållet i dessa tolkningar kan förändras under samverkansprocessernas lopp, i enlighet med de exempel härpå som påvisats i utslagorna ovan.

Makten är således inte enbart knuten till den formella rätten, utan utformas i ett växelspel mellan struktur- och aktörsnära liksom tydlig och diffus makt, som aktualiseras i avvägningar och förhandlingar.

Powell (1996) menar, som beskrivits tidigare, att rätten tillhandahåller argument vid förhandlingar och att rätten på så vis kan öka trovärdigheten i argumentationer för en viss tolkning. Samtidigt försvåras trovärdigheten i situationer där ett flertal rättsområden kolliderar, och där olika argument på så vis kan betraktas som legitima. Komplexiteten i den samverkanskontext som studeras, där flera rättsområden, lagstiftningar och rättsnormer möts och är av olika karaktär, medför en osäkerhet i vilka argument som innehar legitimitet. De olikheter i tolkningar som påvisats visar på den osäkerhet som sekretesslagstiftningen specifikt, och samverkan generellt, medför – vilket i sin tur öppnar upp för variationer i tolkningar och praktiker. Utslagorna speglar också hur skilda tolkningar av olika rättsnormer används som argument i de förhandlingar som sker mellan samverkansaktörerna, där olika former av auktoritet har uppfattats som legitima på olika orter, och därmed påverkat vilka argument och rättsnormer som vunnit tolkningsutrymme framför andra vid de sammanvägda intresseavvägningarna. Detta innebär i sin tur att de straffrättsliga respektive behandlingsinriktade logikerna i olika utsträckning fått genomslag i samverkan.

Roller, ansvar och makt som institutionella agenter

Webers (1983) dominans- och auktoritetsbegrepp är intressanta i förhållande till samverkanskontexten som studeras. Auktoritet står för de legitima formerna av dominans, sådana som accepteras och ses som naturliga av dem som lyder under desamma. Makten i ordningen måste då uppfattas som legitim. Samverkansaktörernas auktoritet baseras utifrån ett institutionellt perspektiv på förmågan att skapa och tillämpa en uppsättning reglerande, normativa och/eller kulturellt/kognitiva element, vilka skapar ramar för att hantera de frågor och beslut som förhandlas om och fattas i samverkanspraktiken. En väsentlig fråga i en institutionell maktanalys av samverkan blir då i vilken utsträckning samverkansaktörernas skilda auktoritetsbaser uppfattas som legitima i samverkan, och i vilken grad legitimiteten hos någon aktör ifrågasätts till förmån för någon annans auktoritet.

Enligt Scott (2008a) innehar reglerande agenter en legitim tillgång till tvingande och rättsligt formell makt – vad man skulle kunna kalla *formell auktoritet*. Normativa agenter uppfinner, offentliggör och/eller tillämpar normativa principer, eller ”soft-rules” som specificerar vad som bör göras – vad man skulle kunna kalla *normativ*

auktoritet. Kulturellt-kognitiva agenter, utövar kontroll genom en *kulturellt-kognitiv auktoritet* baserad på acceptans av deras kunskapsanspråk, kompetens och definition av verkligheten. Dessa begrepp kan användas för att analysera vilka roller de skilda samverkansaktörerna intar i samverkan.

Scotts (2008a) begrepp *institutionella agenter* är av central betydelse för förståelsen av maktspelet mellan samverkansaktörerna, då begreppet uppmärksammar betydelsen av vilka roller aktörerna intar som institutionella agenter, och hur de skilda rollerna påverkar vilken auktoritet och legitimitet de innehar i samverkan, och därmed också vilket maktutrymme och vilken påverkan de får över samverkansprocesserna på olika orter.

Lukes (2008) tre dimensioner av makt är vidare av vikt för att analysera vilka olika former av makt som samverkansaktörerna utövar som institutionella agenter. Med den endimensionella makten avses en formell beslutandemakt, och handlar med andra ord om vem som innehar formellt rättslig beslutandemakt över olika frågor som behandlas i samverkan. Den tvådimensionella makten handlar om vem som innehar makt att till exempel kontrollera vilka som inkluderas och exkluderas i samverkan, vilka frågor som ska behandlas i samverkan och inte. Den tredimensionella makten handlar om vem eller vad som innehar makt att "sätta dagordningen" över samverkansprocesserna i en vidare kognitiv bemärkelse, exempelvis ifråga om problemförståelse och definitioner, som i sin tur tar sig uttryck i specifika praktiker, tolkningar, rutiner eller "praxis".

Sammantaget medför maktperspektiven en möjlighet att analysera vilka former av makt samverkansaktörerna utövar, beroende på vilka roller som institutionella agenter de intar i samverkan, som i sin tur är av betydelse för att kunna analysera hur samverkansaktörerna påverkar, och påverkas av, varandra genom samverkan, samt vilka institutionella förändringar samverkan leder till, medvetet och/eller omedvetet.

Mönstret utifrån intervjumaterialet är överlag att roll- och ansvarsfördelningen mellan de skilda professionerna upplevs som tydlig i samband med det operativa arbetet, i samråd och i förhållande till de olika uppdragen. En informant uttrycker att: "Det känns som det är inarbetat sedan länge vem som gör vad. Man har liksom samsyn i det på något sätt" och en annan: "Jag tycker det är ganska klart, de här rollerna". Barnahussocionomernas egna roller har däremot inte upplevts som självklara av alla informanter, exempelvis avseende vad som skiljer deras roller från utredningsansvariga socialsekreterares. På en ort har detta lett till utvecklandet av en modell i syfte att förtydliga de skilda rollerna:

B: Sen är det ju "samordningsmodellen" också, för den hade vi ju inte innan. Då hängde det mycket lösare i luften också, och det var det här luddiga, vad hade vi för uppgifter och myndighetsutövande eller inte och allt det här. Det hängde väldigt diffust i luften, vad ska vi göra och inte göra. Men nu fick vi en tydligare roll /.../. /.../ Nu ska vi vara länken så man kan jobba utifrån det och se till så informationen funkar och så. A: Jag tror också att det blir tydligare gentemot dem som är med på samrådsmötet (I:2).

Roll- och ansvarsfrågan uppkommer vidare som ett tydligare problem avseende det övergripande samverkansarbetet och förutsättningarna för verksamheterna – där till exempel avsaknad av mandat för att få till stånd samverkan, avsaknad av samverkansavtal, finansieringsfrågor och huvudmannaskapsgränser nämns på flera orter. Exempelvis uttrycks av en samordnare:

Alla myndigheter bestämmer över sin myndighet så att säga. Men det som är svårt /.../ med samverkan är att ingen har ett övergripande ansvar för att gå in och säga till åklagaren att såhär måste ni göra, eller säga till polisen att ni måste göra såhär eller socialtjänsten att detta behöver göras. Det är det svåra med samverkan, det är ingen som har mandat för att bestämma över alla myndigheter (I:13).

I förhållande till de sociala utredningarna är det generella mönstret att socialnämnderna och socialsekreterarna har utredningsansvaret, och i varierande grad ger i uppdrag åt barnhusens personal att göra delar i utredningarna. Exempelvis uttrycks följande av en barnhussocionom:

Men jag har absolut inget utredningsansvar utan vi kan vara de olika nämnderna behjälpliga i vissa delar och vi kan erbjuda stödsamtal till barn, ungdomar och föräldrar. Sen har vi ju samarbete med polisen och åklagare också och följer upp när förhör och så vidare ska vara (I:2).

Några barnhus erbjuder andra insatser som inte är direkt kopplade till utredningarna, som behandling eller stödsamtal. På en annan ort genomför barnhussocionomerna varken delar i utredningarna eller andra behandlings- eller stödinsatser riktade till barnen. Stadsdelsnämnderna uppges på denna ort vara suveräna att fatta alla beslut rörande de sociala utredningarna samt lämpliga insatser. Barnhussocionomerna erbjuder krissamtal till den förälder som följer med barnet till barnhuset, men i övrigt handlar barnhusets insatser på denna ort främst om samordning av de olika myndigheterna.

På åter en annan ort utgörs däremot barnhusets insatser främst av behandlingsarbete med familjerna. Barnhuset har inte heller på denna ort utredningsansvar, men kan få utredningsuppdrag från socialtjänsten som barnsamtal eller krisbehandlingsuppdrag. Dessa delar, samtal och behandlingar dokumenterar socionomerna på barnhuset, och dokumentationen kan sedan ingå som del i utredningen. Åklagaren bestämmer vidare vilka som får närvara vid förhör, liksom om barnet ska undersökas av rättsläkare, på denna ort.

På en annan ort beskrivs dock inte bara åklagaren ta initiativ till om läkarundersökning på barnhuset ska ske, utan även socialtjänsten. Det kan då handla om både rättsläkarundersökning och barnläkarundersökning för att bedöma barnets allmäntillstånd, med andra ord utifrån en behandlingslogik snarare än den straffrättsliga logiken, vilken läkarundersökningarna vanligtvis är förbundna med. Barnet kommer till barnhuset för förhör, efter förhöret sker läkarundersökning och därefter samtal. Kommunikation med polisen som genomför förhöret uppges också ske kring vilka som ska delta i medhörningsrummet. Barnhusteamet uppger i övrigt att de ”jobbar på uppdrag av socialtjänsten”.

På en annan ort beskrivs att socialtjänsten beslutar ifall ärendet ska polisanmålas eller inte, och att den utredningsansvariga socialsekreteraren ”kan ta med sig ärendet hem” efter samråd för att till exempel diskutera med sin arbetsledare, vilket skulle kunna tolkas som att socialtjänsten i detta fall behåller sin endimensionella beslutandemakt inom sin (hem)organisation istället för att fatta beslut under samrådet. Socialtjänsten sköter sin dokumentation, och barnhuset sin, kring vad som beslutas på samrådet. Samordnaren beskriver att barnhuset gör ”tårtbitar” i de sociala utredningarna samt går in och är ”medhandläggare” i vissa utredningar. Vidare är barnhuset med och ”tar fram rätt uppgifter” i ärendet. Poliserna poängterar att det är åklagaren som bestämmer om förundersökning ska inledas och sedan om åtal ska väckas eller inte, men att de genom samverkan i barnhus har större möjlighet att kunna påverka dessa beslut.

På en annan ort sätter sig barnhussocionomen och ansvarig socialsekreterare efter samråd och planerar utredningen i förhållande till ”BBIC-metoden”¹¹⁸. Beroende på vad socialsekreteraren vill ha hjälp med kan socionomen vara med på, eller hålla i, barn- och föräldrasamtal. Barnhuset har ingen behandling och ärendet ”ägs” av socialtjänsten.

På en annan ort beskrivs diskussioner föras kring var utredningsansvaret bör ligga, hos socialtjänsten eller barnhuset. Socionomerna arbetar halvtid på barnhuset och halvtid inom socialtjänstens barn- och familjestöd respektive ungdomsenhet. Diskussionerna har rört lämpligheten i att ha ”dubbla roller”, det vill säga vara myndighetsutövare och stödperson samtidigt, vilket upplevts vara problematiskt. Utredningssamtal beskrivs genomföras av socialsekreterare samtidigt som de kan inhämta information från barnhuset, att de på så vis gör en del av utredningen.

Vilka insatser som barnhusen erbjuder liksom vilka professioner som ansvarar för vilka insatser och beslut varierar således delvis mellan orterna. På så vis kan de skilda aktörerna också beskrivas inneha skilda roller som institutionella agenter, beroende på vilka roller och ansvar de innehar i samverkansprocesserna på de skilda orterna.

Som påvisats tidigare kan exempelvis psykologernas roller som institutionella agenter i samband med medhörning av förhör variera, då deras roller ibland är att hänföra till den straffrättsliga logiken och ibland till behandlingslogiken, beroende på innehåll och syfte med medhörningen.

I förhållande till de sociala utredningarna är det generella mönstret att socialtjänsterna har utredningsansvaret, och i varierande grad ger i uppdrag åt barnhusens personal att göra delar i utredningarna. Ett mönster vidare är att barnhussocionomerna fungerar som konsulter och rådgivare åt socialtjänsten i förhållande till de sociala utredningarna. Kontakterna med de utredningsansvariga socialsekreterarna beskrivs till exempel vara ”åt handledningshålllet” avseende hur socialsekreterarna inledningsvis ska gå tillväga i utredningarna. Exempelvis uttrycker en barnhussocionom att ”Vi har väldigt mycket konsultation också. De ringer hit jätteofta, våra kollegor, och frågar”. Barnhussocionomerna beskriver sig på en annan ort vara en samordnande

118 BBIC står för ”barns behov i centrum” och utgör en strukturerad metod för sociala (barnavårds)utredningar med utgångspunkt i barnens behov.

och till viss del uppföljande länk mellan barnahuset och socialtjänsten. Rådgivnings- och konsultationsrollen innebär också att slussa vidare de personer som hör av sig till olika instanser. På en ort uppges exempelvis:

B: Ja rådgivning kan man ju ha åt olika håll. A: I början var det en hel del skolkuratorer och skolskötorskor och sådant som ringde. Mer för konsultation kring liksom ska de anmäla och vad ska vi göra med detta och sådär. B: Vi blir ju en länk lite mellan de resurser som finns här och socialtjänsten. A: En samordnande länk ja. B: Och följer upp lite grann, även när det trippar vidare, och vilka behov som uppstår (I:2).

Och på en annan ort:

Jag ska sitta med på de här samrådsträffarna en gång i veckan, jag ska vara en konsult kan man säga till alla de socialsekreterare som kommer hit till barnahuset med ärendena. Jag är med och lägger upp och planerar utredningen /.../. Då är tanken den att jag ska ha fördjupat mig och vara mer expert i just de här frågorna. Eftersom jag bara jobbar med de ärendena varje dag så blir det ju naturligt. /.../ Men jag är aldrig någon handläggare, jag får aldrig något ansvar, jag sköter ingen dokumentation (I:7).

Några beskriver sig som ”spindlar i nätet”¹¹⁹, som ”länkar” i de aktuella ärendena, eller som de som håller ihop samverkansaktörerna och koordinerar den sociala utredningen och brottsutredningen. Exempelvis uttrycks på en ort:

Vår roll är ju att ha stödsamtal och samordna verksamheten. /.../ Vi har en liten spindel i nätet funktion, det är vi som skickar kallelse, det är vi som protokollför på månadmötena. /.../ Håller lite koll på nyheterna (I:1).

I samordnarrollen finns vidare vissa gemensamma mönster mellan orterna. Rollen beskrivs innebära ett ansvar för kontakterna med och samordningen av de olika myndigheterna på och mellan olika nivåer, förankringsarbete, metod- och verksamhetsutveckling samt kunskapspridning utåt. Exempelvis uttrycker en samordnare:

Min funktion här är ju som samordnare. Från början var det möbelinköpare, lite av allt. I det här läget tycker jag att min roll är att få till samordningsfunktionen. Så att polisen vet vad de ska göra när de kommer, socialsekreterarna vet när de går vad som kommer att hända i nästa steg. Sen är det att hålla ihop det här och att få folk på plats. Att finnas till som rådslag, alltså bollplank, både för polis, åklagare och socialtjänsten. Sen sitter jag med i våran styrgrupp och för protokoll, skickar kallelse och dagordning. Blir liksom en länk mellan styrgruppen, arbetsgruppen och akutgruppen. Sen har jag också som uppdrag att åka ut och berätta för andra om barnahuset. /.../ Det är viktigt att visa sitt ansikte utåt, vara en kontakt (I:10).

Och en annan samordnare:

Jag tycker kanske den främsta funktionen jag har är att vara, om man tittar på teamledarfunktionen, så är det att vara ansvarig kring logistiken och kring förhör och kontakten med de olika

119 Även poliserna på en ort har i intervjumaterialet beskrivit sig som ”spindlar i nätet vid alla brott mot barn”.

myndigheterna och se till att alla blir nöjda med sina insatser här och att barnen får det optimala här (I:6).

Därutöver varierar det mellan samordnarna på de olika barnhusen hur pass delaktiga de är i det operativa arbetet, som till exempel vid samrådsmöten eller i stöd- eller behandlingsarbete.

I förhållande till förundersökningarna är det generella mönstret att åklagarna beslutar om vilka som deltar vid medhörning av förhör, om medicinsk undersökning ska genomföras samt ifall förundersökning ska inledas och åtal väckas, även om vissa andra exempel också har framkommit, som att även socialtjänsten kan ta initiativ till läkarundersökning på en ort, och på en annan ort att barnhussocionomerna bjuder in till medhörning:

Vad vi också gör är att vi ringer ju till BUP och erbjuder att om någon har möjlighet att medverka under förhöret. Vi bjuder in alla aktörer. Och de kommer ofta tycker jag. Socialtjänsten är alltid här (I:11).

Beskrivningarna av roll- och ansvarsfördelningen tyder på att det i institutionaliseringsprocesserna har börjat utvecklas en fördelning inom socialtjänsten, mellan barnhussocionomer och samordnare å ena sida och utredningsansvariga socialsekreterare å andra sidan, även om denna rollfördelning till viss del varierar mellan barnhusen, och även om tecken på "rollförvirring" också påvisats. Socialtjänstens personal på barnhusen har på så vis en annan roll som institutionella agenter, och ett annat ansvar, än vad socialtjänstens representanter inom ordinarie hemorganisationer har.

Barnhussocionomerna alternativt samordnarna kallar till samråd och är ordförande samt dokumenterar samråd, och kan på så vis tolkas inneha ett inflytande och kontroll över vilka som inkluderas i samverkan och vilka processer och praktiker som tar form under exempelvis samrådsmöten, vilket kan tolkas som en tvådimensionell maktform. Barnhussocionomerna utgör dessutom konsulter eller handledare åt utredningsansvariga socialsekreterare, samt kan få uppdrag att genomföra delar i de sociala utredningarna som barn- och föräldrasamtal eller insatser som behandlingsuppdrag, vilket kan tolkas som en tredimensionell maktform. De fungerar därutöver som "spindlar i nätet" eller länkar mellan myndigheterna, och framför allt mellan ansvariga utredare inom polisen och socialtjänsten under utredningarnas gång. På så vis kan de tolkas inneha normativ och/och eller kulturellt-kognitiv auktoritet i samverkan, och inflytande över hur framför allt de sociala utredningarna bedrivs, vilket vidare kan tolkas som en två- och tredimensionell maktform.

Det mer övergripande samordningsansvaret upplevs som svårt på vissa håll, då det inte innebär någon tvingande eller sanktionerande makt, utan snarare handlar om förankringsarbete och att motivera myndighetsrepresentanterna att av egen vilja delta i samverkansarbetet. Samordningsansvaret beskrivs som "något man får jobba på kontinuerligt". Mot denna bakgrund har det på flera orter utgjort problem att få till stånd samverkan med olika myndigheter, som exempelvis polis och åklagare på

någon ort och läkare och psykologer på någon annan. Dessa resultat kan tolkas som att samordningsansvaret, till skillnad från socialsekreterares och polis och åklagares utredningsansvar, saknar reglerande eller formell auktoritet. De är således beroende av övriga myndigheters vilja och resurser att delta i samverkan. På vissa orter har samverkansavtal upprättats, vilket beskrivs vara till hjälp då man kan "luta sig mot avtalet" i förhandlingar med styrgruppsrepresentanter från respektive myndigheter ifall problem i samverkan uppstår. Men sådana avtal har saknats på flera orter.

Som de mest centrala aktörerna i samverkan, och de som deltar i störst utsträckning och med ansvar specifikt för samverkan och samordningen, kan personalen på barnhusen som utgörs av socionomer¹²⁰ tolkas inneha ett starkt inflytande och kontroll över samverkansprocesserna och vilka beslut som fattas och inte fattas i samverkan, trots att de saknar (endimensionell) formell beslutandemakt och formell auktoritet över utredningarna. Ett exempel härpå är att dessa aktörer, som institutionella agenter, avgör vilka ärenden som det ska hållas samråd kring, och i sin tur vilka aktörer som ska kallas till samråd. Makten de innehar kan mot denna bakgrund vidare beskrivas som både "positiv/produktiv" och "negativ/repressiv" alternativt uttryckt som både makt att och makt över.

Åklagarna är de aktörer som tillsammans med utredningsansvariga socialsekreterare uppges vara de aktörer som har formell beslutandemakt, med andra ord en endimensionell makt och formell auktoritet som institutionella agenter. Att det på vissa orter framkommit exempel på hur andra samverkansaktörer också är med och påverkar de beslut som utredningsansvariga socialsekreterare och åklagare formellt sett har makt att fatta, kan tolkas som ett tecken på hur andra maktformer, och andra institutionella agenter med en annan form av auktoritet, påverkar och i viss utsträckning förändrar förutsättningarna för den formella endimensionella beslutsmakten, och formell auktoritet, genom förhandlingar i samverkan. Detta utgör också ett belägg för att makten i samverkan även utgörs av diffus makt liksom formas i ett växelspel mellan struktur- och aktörsnära makt.

De skilda samverkansaktörernas roller som institutionella agenter är således inte givna på förhand, utan skapas i interaktion, genom de samverkansprocesser och maktspel som tar form i samverkan.

Som jag kommer att visa i nästföljande kapitel, kommer särskilt en tongivande logik, på en övergripande institutionell nivå, visa sig inneha en tredimensionell makt att "sätta dagordningen" över samverkans- och institutionaliseringsprocesserna, och på så sätt leda till institutionella förändringar.

120 Fast personal utgörs främst samordnare och barnhussocionomer knutna till socialtjänsten, men på vissa orter även andra professionella aktörer som poliser och psykologer. Även på de barnhus som har en fler-professionell bemanning utgör samordnarna och barnhussocionomerna de institutionella agenter vilka innehar samordningsroller.

Institutionella förändringar till följd av samverkan

Jag har tidigare beskrivit samverkan som idémässigt uppbyggt kring tre principer: synergi, koordination och separation. Synergidén innefattar, i relation till barnahusidén, att samverkan ska innebära ett kontinuerligt utbyte av kunskap och perspektiv mellan de ingående myndigheterna, och därigenom leda till förhöjd kvalitet, förbättrade utredningar och metodutveckling. Samverkansaktörerna ska utifrån idén också koordinera de parallella utredningarna, nå samsyn kring problemdefinitioner och samverka mot ett gemensamt mål. Samtidigt ska de fortsätta handla utifrån, och i enlighet med, sina respektive roller, uppdrag och regelverk och fatta självständiga beslut utifrån sin egen yrkesroll. Samverkan präglas således av en idé om konsensus, som handlar om att med respekt för varandra nå samsyn och arbeta mot ett gemensamt mål, samtidigt som det finns inbyggda motsägelser eller paradoxer avseende samverkansidén, på så vis att uppdrag och ansvar samtidigt består, liksom att barnahusidén präglas av två genomsyrande mål; att dels effektivisera rättsprocessen, dels förbättra skyddet och stödet till barnen (se kapitel 1, 3 och 4).

I detta kapitel kommer jag att analysera vad samverkan i praktiken har inneburit ifråga om förändrade roller, logiker och arbetssätt, med andra ord vilka institutionella förändringar som har skett till följd av samverkan.

Inflytande och makt

Utifrån enkätmaterialen, och tabellen nedan, framgår att drygt hälften av de svarande anser att det finns myndighetsrepresentanter som har större inflytande än andra i

samverkan. Representanter från åklagarmyndigheten anser i betydligt mindre utsträckning än andra professionsgrupper att vissa myndigheter har större inflytande än andra.

Tabell 11. Informanter som anser respektive inte anser att det finns myndigheter som har större inflytande i samverkan, grupperat efter myndighet, i antal

		Anser du att det finns myndighetsrepresentanter som har större inflytande än andra i ert samverkansarbete?	
		Ja	Nej
Arbetsplats/myndighet	Annan	4	1
	Barn- och ungdomspsykiatri	7	7
	Barnsjukvård	6	4
	Polismyndighet	4	2
	Rättsmedicin	4	2
	Socialtjänst	21	18
	Åklagarmyndighet	7	12
Total		53	46

På följdfrågan, ställd till dem som svarat ja, om vilken eller vilka myndigheter det i så fall är som har större inflytande anges socialtjänsten i 32 svar, åklagarmyndigheten i 30 svar, polismyndigheten i 29 svar, barnsjukvården i 5 svar, BUP i 4 svar och rättsmedicin i 3 svar.¹²¹ Mönstret visar tydligt att socialtjänsten, åklagarmyndigheten och polismyndigheten är de myndigheter/professioner som upplevs ha störst inflytande i samverkan, med en jämn fördelning mellan dessa tre.¹²²

Med denna enkätfråga som utgångspunkt kommer jag nu att påbörja ett resonemang kring vilka maktformer som kan tänkas förklara detta resultat, och vilka maktformer som således kan tänkas aktualiseras i barnahussamverkan. Därefter kommer jag att utveckla analysen av makt och institutionell förändring till följd av samverkan, genom att ta in exempel från övriga empiriska material samt fördjupa de teoretiska tolkningarna.

Dessa resultat går att tolka med hjälp av de skilda makteoretiska perspektiven som inbegripits i analysmodellen. Resultaten från enkätmaterialen kan ses som tecken på att det råder *asymmetriska maktrelationer* mellan de skilda organisationerna och samverkansaktörerna – som tecken på att maktrelationerna i samverkanskontexten kännetecknas av ”tröga maktrelationer” där aktörerna förfogar över ojämnt fördelade möjligheter att påverka och/eller sanktionera varandras handlande. Resultaten går vidare att tolka som att det råder symmetriska maktrelationer mellan de tre samverkansaktörerna socialtjänst, polis och åklagare, vilka i princip i lika stor utsträckning sinsemellan har ansetts ha större inflytande i samverkan, men däremot asymmetriska maktrelationer mellan dessa tre aktörer å ena sidan och psykologer, barnläkare och

121 Fler än ett svarsalternativ fick anges (se enkätformulär i bilaga).

122 Svaren bland dem som anser att vissa har större inflytande än andra i samverkan, grupperade efter varje enskild profession, följer det generella svarsmönstret.

rättsläkare å andra sidan. Hur maktförhållandena är fördelade, uppfattas samt används påverkar också utrymmet för motstånd. Resultaten visar tecken på att hur maktförhållandena är fördelade, uppfattas respektive används inte nödvändigtvis behöver överensstämja sinsemellan eller mellan professionerna. Åklagarmyndighetens upplevelse av maktförhållandet överensstämmer exempelvis inte med de övrigas, då åklagarna är de som i minst utsträckning anser att vissa har större inflytande än andra i samverkan, samtidigt som de är en av tre professionsgrupper som av de övriga upplevs ha större inflytande än andra i samverkan. Samtidigt kan detta tolkas i förhållande till Lukes (2008) uppmärksammande av att makt kan utövas både medvetet och omedvetet. Exempelvis kan man, utifrån Lukes, vara *omedveten* om hur andra uppfattar ens handlingar, vilket skulle kunna förklara åklagarnas avvikande svarsmönster. På samma sätt kan man utifrån Lukes vara medveten eller omedveten om konsekvenserna av ens handlingar och om det ”egentliga” motivet bakom, eller den ”egentliga” meningen med, ens handlingar.

Resultaten kan i viss utsträckning tolkas i förhållande till vad man utifrån Lukes kan kalla *endimensionell makt*, eller annorlunda uttryckt formell beslutandemakt. Endimensionell makt kan i sammanhanget förstås handla om vem som innehar formellt rättslig beslutandemakt över de frågor som behandlas i samverkan, exempelvis under samråd. Mot bakgrund av att socialtjänsten, polis och åklagare är de aktörer som är utredningsansvariga för den sociala utredningen respektive brottsutredningen, och således har strukturellt given rättslig beslutandemakt över ett flertal väsentliga beslut i samverkan som till exempel huruvida polisanmälan ska göras, förundersökning inledas och åtal väckas, kan svaren i enkätmaterialen förstås mot denna bakgrund.

Samtidigt är frågan ställd på ett sätt som öppnar för en bredare tolkning. Vem eller vilka som anses ha större inflytande än andra i samverkan behöver inte (enbart) handla om endimensionell formell beslutandemakt, utan kan också handla om vem eller vilka som anses ha större inflytande än andra över exempelvis vilka som inkluderas och exkluderas i samverkan, vilka frågor som ska behandlas och inte behandlas i samråd eller vem som har större inflytande än andra gällande att ”sätta dagordningen” i en vidare kognitiv bemärkelse, exempelvis ifråga om problemförståelse och definitioner – så kallad *två- och tredimensionell makt*. Två- och tredimensionell makt utgör en diffusare maktform än endimensionell makt.

När det gäller socialtjänstens inflytande i samverkan tolkar jag att det finns skillnader mellan de aktörer från socialtjänsten som utgör fast bemanning på barnahuset, de så kallade ”barnahussocionomerna” och samordnarna å ena sidan, och de utredningsansvariga socialsekreterarna inom socialtjänsten å andra sidan, i fråga om maktformer och maktutövning mot bakgrund av att de innehar olika roller som *institutionella agenter* i samverkan (se kapitel 12). Utifrån Scott (2008a) kan samverkansaktörerna tolkas betona skilda institutionella element mot denna bakgrund. Analysen visar på att samverkansaktörerna har olika roller som institutionella agenter, och därmed också att de utövar olika former av makt. De utredningsansvariga socialsekreterarna har exempelvis visats inneha en annan roll än vad de samordnings-

ansvariga och konsultativa barnahussociomerna innehar i samverkansprocesserna. Socialsekreterarna kan tolkas inneha en endimensionell beslutandemakt, en formell auktoritet, över centrala frågor i de sociala utredningarna, medan samordnarna och barnahussociomerna utövar en diffusare två- och tredimensionell makt över samverkansprocesserna, liksom över de utredningsansvariga socialsekreterarna.

Lukes (2008) menar att makt utspelar sig både en-, två- och tredimensionellt samt att makt i dess öppnare en- och tvådimensionella former får en rad tredimensionella effekter. Mot bakgrund av min analys av de empiriska resultaten, tolkar jag det även som att tredimensionell makt kan få konsekvenser för en- och tvådimensionella maktformer, då tredimensionell makt kan förändra förutsättningarna för exempelvis endimensionell formell beslutandemakt. Maktens tredje dimension består i att förmå individer att frivilligt samtycka till dominans, att "sätta dagordningen" i en kognitivt institutionell bemärkelse genom att vissa tankegångar blir de dominerande, vilket i sin tur förändrar aktörernas handlingsmönster.

Makten i strukturerna, så kallad opersonlig strukturell makt knuten exempelvis till rättsliga beslutsstrukturer, påverkar således makten hos aktörerna, aktörernas så kallade intentionella makt i egenskap av institutionella agenter, i ett relationellt växelspel.

Genom att samordnarna och barnahussociomerna innehar sammankallande, samordnande, konsultativa och rådgivande institutionella roller, kan de tolkas utöva en tredimensionell påverkan i samverkan. Den kan också medföra en påverkan och förskjutning av innehållet i de beslut som utredningsansvariga aktörer fattar, med andra ord förändra förutsättningarna för den endimensionella beslutandemakten eller formella auktoriteten genom att medvetet eller omedvetet skapa ett frivilligt samtycke till dominans. Börjesson & Rehn (2009) har uppmärksammat en intressant form av tredimensionell makt, nämligen "upplevelsen av att känna sig glad/trygg/nöjd i en underkastad eller passiv position". Denna maktaspekt kan exempelvis handla om att det känns bekvämt när någon annan fattar beslut, alternativt ger råd och instruktioner för vilka insatser och beslut som bör fattas. Jag ser denna aspekt av makt återspeglad både i förhållande till polis och åklagares påverkan utifrån en straffrättslig logik, och i förhållande till barnahussociomernas påverkan på de utredningsansvariga socialsekreterarna. De empiriska materialen har också gett exempel på hur barnahussociomer och samordnare poängterar att de *inte* innehar utredningsansvar, vilket kan förstås i ljuset av Börjesson & Rehns resonemang ovan och tolkas som en vilja, och bekvämlighet i, att undandra sig eller fränsäga sig ansvar.

Resultaten kan vidare förstås som en blandning av dessa maktformer, där makten utspelar sig både en-, två- och tredimensionellt. Det kan vara så att makt i dess öppnare och synligare en- och tvådimensionella former får mer diffusa tredimensionella makteffekter. Man skulle till exempel kunna tänka sig att den jämna fördelningen mellan socialtjänsten, polisen och åklagarna i fråga om inflytande, utifrån svaren i enkätaterialet, handlar om inflytande ifråga om olika maktformer aktörerna emellan, med andra ord att det för någon aktör handlar om endimensionell makt medan för någon annan om två- eller tredimensionell makt. Något som tyder på att så är

fallet är att analysen har visat, och kommer att visa, en mängd exempel på *spänningsförhållanden* just mellan dessa tre aktörers skilda institutionella logiker – målrationell, behandlingsinriktad logik respektive normrationell, straffrättsligt inriktad logik – där den ena logiken får *tolkningsföretråde* i skilda samverkansförhandlingar, och således *inte* på en jämn maktfördelning dessa tre aktörer emellan (se vidare nedan i analysen om detta).

Utifrån min tolkning beror resultaten som påvisar att socialtjänsten, polis och åklagare i högre utsträckning uppges ha större inflytande i samverkan på att de innehar *tydlig* makt, exempelvis i form av endimensionell formell beslutandemakt, medan övriga samverkansaktörer innehar en mer *diffus* form av makt. Av den anledningen betyder resultaten inte att de andra tre aktörerna (psykologer, barnläkare och rättsläkare) inte utövar någon form av makt i samverkan¹²³, utan snarare att samverkansaktörerna i högre grad är omedvetna om dessa maktdimensioner på grund av att de är diffusare.

Lukes breda angreppssätt vid studiet av makt, som alltså uppmärksammar tre dimensioner av makt, ger en förståelse av makt som inbegriper förmågor eller kapaciteter att både handla och hindra handlande, samt dessutom att forma och styra andras både tänkande och handlande. Makt handlar således om aktörer som enskilt eller samfällt, i grupper eller organisationer, genom handlande eller icke-handlande, på ett betydande sätt påverkar andras tankesätt eller handlingar, framför allt på ett sätt som strider mot deras institutionellt knutna intressen och logiker. Lukes menar vidare att när man talar om maktutövning så innebär det samtidigt att de som utövar makt hade kunnat handla annorlunda. Det är också härigenom som Lukes knyter makt till ansvar. Eftersom samverkansaktörerna, i olika avseenden och situationer, har tolkats inneha och utöva olika former av makt, innebär det samtidigt att även de aktörer som tolkats vara utsatta för maktutövning i något avseende, samtidigt utövar andra former av makt, och på så vis också i viss utsträckning hade kunnat handla annorlunda, eller göra motstånd mot maktutövningen, och därmed att de också innehar ett ansvar för sitt handlande eller icke-handlande (även om de själva inte ser sitt ansvar).

I förhållande till spänningsförhållandet mellan de skilda institutionella logikerna handlar maktspelet också om vad en organisation som omfattas av en viss logik bör göra och inte göra, och vad de andra organisationerna inom samverkan kan och inte kan tillåtas ifrågasätta, vilket påverkar de kamper om tolkningsutrymme och tolkningsföretråde som utspelar sig.

123 Jfr exempelvis läkarnas inflytande i kapitel 12.

Påverkan, förskjutningar och övertagande av logiker

De institutionella perspektiven som uppmärksammar att institutioner och institutionella logiker innehåller både en ”börat” och en ”varat” sida, eller annorlunda uttryckt en kognitiv föreställningssida – representerad genom idéer – och en handlingssida – representerad genom handlingar eller praktiker – är intressanta att reflektera över i förhållande till jämförelsen mellan svaren från två andra frågor i enkätaterialet. Jämförelsen avser i vilken utsträckning informanterna anser att deras *förståelse* för de övriga samverkansaktörerna har *ökat* genom samverkan respektive i vilken utsträckning informanterna anser att samverkan har *förändrat* deras eget *arbetsätt*. Sett i ljuset av de teoretiska perspektiven är skillnaderna i svar mellan dessa frågor intressanta som en ingång till att undersöka om samverkan i barnahus har lett till institutionella förändringar. Scott (2008a) menar exempelvis att även om institutionella element som regler, normer och föreställningar primärt är av symbolisk natur, så uppstår det intressanta först då dessa symboler har inflytande eller effekter på socialt beteende, då de avspeglas i aktiviteter, relationer och resurser, och i detta fall exempelvis påverkar innehåller i de beslut som fattas på samråden och efterföljande arbetsinsatser, alternativt icke-handlande eller underlåtenhet att handla (Scott, 2008a, s.222).

Informanterna upplever till stor del att förståelsen för de andra myndigheterna har ökat genom samverkan, då tre fjärdedelar uppger att *förståelsen* har *ökat* ”ganska mycket” eller ”mycket”, vilket kan jämföras med att endast hälften av informanterna uppger att samverkan har *förändrat* den egna myndighetens *arbetsätt* ”ganska mycket” eller ”mycket”.¹²⁴

Tabell 12. Gradering av hur mycket förståelsen för de andra myndigheterna har ökat genom samverkan, grupperat efter myndighet, i antal

		Har din förståelse för de andra myndigheterna/ professionerna ökat genom er samverkan?			
		Inte alls	Lite	Ganska mycket	Mycket
Arbetsplats/myndighet	Annan	0	0	3	2
	Barn- och ungdomspsykiatri	1	1	8	5
	Barnsjukvård	0	1	2	6
	Polismyndighet	1	2	1	2
	Rättsmedicin	2	2	2	0
	Socialtjänst	2	7	12	18
	Åklagarmyndighet	0	4	8	7
Total		6	17	36	40

124 Avseende i vilken utsträckning samverkan har förändrat arbetssätten svarar de flesta informanter istället ”lite” eller ”ganska mycket”.

Tabell 13. Gradering av hur mycket samverkan har förändrat den egna myndighetens arbetssätt, grupperat efter myndighet, i antal

		Har samverkansarbetet med de andra myndigheterna förändrat din myndighets arbetssätt kring misstänkta brott mot barn?			
		Inte alls	Lite	Ganska mycket	Mycket
Arbetsplats/myndighet	Annan	2	1	1	1
	Barn- och ungdomspsykiatri	2	7	4	2
	Barnsjukvård	1	3	6	0
	Polismyndighet	2	2	1	1
	Rättsmedicin	3	3	0	0
	Socialtjänst	1	12	19	8
	Åklagarmyndighet	1	10	6	2
Total		12	38	37	14

En förskjutningstendens kan således utläsas mellan tabellerna – från att samverkan har ökat förståelsen i högre utsträckning än vad samverkan har förändrat myndigheternas respektive arbetssätt. Generellt sett upplevs samverkan alltså i större utsträckning öka förståelsen än förändra arbetssätten, vilket skulle kunna tolkas som att de institutionella ordningarnas börat-sida förändrats i större utsträckning än de institutionella ordningarnas varat-sida. Institutionaliseringsprocesserna kan med andra ord tolkas ha handlat om förändrade idéer och föreställningar i högre utsträckning än förändrade mönster för handlingar och beteenden. Resultaten är dock inte de samma för samtliga samverkansaktörer, vilket är intressant utifrån en institutionell maktanalys av samverkan. Utifrån tabellerna ovan går att utläsa tendenser till att representanter från rättsmedicin och polismyndigheten i något mindre utsträckning än övriga professioner upplever att samverkan har påverkat förståelsen för andra, eller förändrat de egna arbetssätten.¹²⁵

Utifrån tabellerna ovan går också att göra jämförelser mellan representanter från åklagarmyndigheten respektive socialtjänsten, vilka är fler i antal än föregående professionsgrupper. Åklagarna anser i ungefär lika stor grad som socialtjänsten att samverkan har ökat förståelsen för övriga myndigheter och professioner, men de anser däremot i betydligt mindre grad än socialtjänstens representanter att samverkan har förändrat den egna myndighetens arbetssätt. Med tanke på att åklagarna och socialtjänsten är de utredningsansvariga aktörerna i samverkan, för brottsutredningarna respektive de sociala utredningarna, är dessa resultat intressanta i makt-hänseende och i förhållande till vad samverkan leder till för institutionella förändringar.

Utifrån tabellerna ovan framgår att socialtjänstens representanter i stor utsträckning anser att samverkan har ökat förståelsen för de övriga samverkansaktörerna, samt i störst utsträckning av samtliga professionsgrupper att samverkan har förändrat det

125 Informanterna från dessa myndigheter är dock få i enkätmaterialiet varför det är svårt att dra slutsatser endast utifrån svaren på denna fråga och utifrån detta material.

egna arbetssättet. Detta skulle kunna tolkas som ett tecken på att de aktörer som är knutna till brottsutredningarna anser sig mindre institutionellt påverkade och förändrade än de aktörer som är knutna till de sociala utredningarna, vilket delvis kan förstås i relation till respektive aktörers regelverk och logiker, då olika lagstiftningstyper och beslutfattningsmodeller öppnar för olika flexibilitet, öppenhet, tolknings- och handlingsutrymme (se kapitel 7). Socialtjänsten kan utifrån dessa resultat tolkas ha påverkats och förändrats institutionellt i högre grad än övriga samverkansaktörer.

Svaren på de öppna följdfrågorna i enkäten ger mer beskrivande eller fylliga indikationer av *på vilket sätt* respektive professioner har förändrat sina arbetssätt genom samverkan. Åklagarrepresentanterna svarar exempelvis att de försöker få till stånd förhören snabbare än tidigare och att deltagande vid samråd underlättar det, att de oftare deltar vid förhör liksom att ärendena sköts av åklagare som är specialiserade på barnärenden. Samtidigt påvisades i föregående analyskapitel att det finns stora variationer avseende åklagarnas deltagande mellan orterna. Återkoppling av ärenden nämns också av en åklagarrepresentant, liksom att det är lättare att få till stånd förhör med barn i en god miljö. Svaren från socialtjänsten rör sig kring olika kategorier som till exempel handlar om barnhusens användning och betydelse för konsultationer, ökad förståelse för hur de andra måste agera utifrån sina yrkesroller, att arbetet har blivit tydligare och mer strukturerat och att ärendehandläggningen upplevs gå snabbare. En kategori, som flertalet av socialtjänstrepresentanternas svar hänför sig till, är att samverkan har medfört att de undviker att direkt informera vårdnadshavarna om att utredning har inletts och polisanmälan har gjorts, med hänsyn till polis och åklagares brottsutredande arbete och förundersökningssekretess.

De olika professionernas beskrivningar av på vilket sätt deras egna arbetssätt har förändrats genom samverkan kan mot denna bakgrund tolkas skilja sig åt. Åklagare uppger exempel vilka har sin grund i deras eget uppdrag, och kan således hänföras till den straffrättsligt inriktade logiken. Flertalet exempel på förändrade arbetssätt som socialtjänstens representanter ger, har däremot sin grund eller förklaring i polis och åklagares uppdrag snarare än socialtjänstens eget uppdrag, och kan på så vis snarare hänföras till den straffrättsligt inriktade logiken än den behandlingsinriktade.

Den straffrättsligt inriktade logiken står ibland i uppenbar motstridighet till, eller i konflikt med, den behandlingsinriktade logiken, ibland inte. De exempel som handlar om att ärendehandläggningen, inklusive förhören, upplevs ske snabbare genom samverkan i barnhus är inte direkt motstridiga till den behandlingsinriktade logiken, medan andra exempel, som att socialtjänsten undviker att informera vårdnadshavarna, är direkt motstridiga till den behandlingsinriktade logiken.

Utifrån min tolkning framgår således tecken på en ”juridifieringstendens” i svaren på i vilken grad, och på vilket sätt, samverkan anses ha ökat förståelsen och förändrat arbetssätten hos de skilda samverkansaktörerna. Med juridifieringstendensen avses de resultat som framkommit vilka visar att socialtjänsten i större utsträckning än övriga samverkansaktörer har förändrat sitt arbetssätt, och dessutom har förändrat och anpassat sitt arbetssätt utefter polis och åklagares brottsutredande uppdrag – med andra ord utefter den straffrättsligt inriktade logiken.

Man bör dock vara mycket försiktig att dra slutsatser som rör jämförelser mellan professionerna enbart utifrån svaren på dessa frågor, då representanterna från varje enskild profession för sig, och särskilt vissa professioner, är så pass begränsade till antalet. Tillsammans med övrigt empiriskt material kan dock dessa tendenser och tolkningar ”prövas” vidare.

En generell process mot en ”juridifiering”

Juridifieringstendensen, som här ska analyseras vidare, handlar om att de samverkansaktörer som är att hänföra till behandlingslogiken, i stor utsträckning har låtit sig påverkas av den straffrättsliga logiken, och att denna generella process utgör en institutionell förändring till följd av samverkan. I det följande avsnittet kommer jag att ge ytterligare exempel från de empiriska materialen som belyser hur samverkansaktörerna har påverkats institutionellt genom samverkan i barnahus.

I intervjumaterialet beskrivs exempelvis verksamheten av en barnahussocionom innebära att man får ”tänka till” och ”tänka om”:

Barnahus gör att man får tänka till lite mer. Man kanske har kört på ett visst sätt i många år, nu måste man tänka om och få lite nya synvinklar. Det att tänka om, tror jag kan ge en positiv utveckling (I:7).

En psykologinformant i intervjumaterialet reflekterar över hur de skilda professionernas uppdrag och logiker påverkar det egna sättet att tänka och arbeta:

Hur upplever du samverkan? Vad är de största möjligheterna och svårigheterna som du ser det? /.../ Utmaningen är, som jag var inne på, att det är så olika discipliner och att man tänker på så olika sätt. Där polis och åklagare, det är ju det där med bevis och vad som verkligen har hänt. Och för en psykolog är det inte det som är huvudfokus. /.../ Om barnet fabulerar en berättelse är det ett symptom i sig. Då kanske det är andra saker som inte är bra hemma eller något sådant. Och att få ihop det, att alla är öppna för olika sätt att tänka och för att man måste respektera att man har olika perspektiv, och ändå måste jobbet göras. Det är inget konstigt att för att inleda förundersökning måste det finnas något att gå på. Det kan inte bara vara att ett barn använder könsord på dagis. Man måste få ihop allt det där och det är också det som är otroligt givande och [kan ge] bra diskussioner på samråd. /.../ Det här med de olika perspektiven, är det något som du får förhålla dig till även när du... i samtalen eller behandlingen du har? Tänker du på det? Ja på något sätt påverkas du, och det lär man sig mer och mer. /.../ Och då kan jag tänka, i vilken mån ska jag fråga barnet utifrån ett rättsperspektiv nu /.../. Och jag tänker mer i utredningstermer. Där känner jag mig fortfarande ny och vet inte riktigt hur jag ska tänka, vems behov jag ska tillgodose. Och där måste man också ha barnets bästa i första rummet. Är det jätteviktigt att det blir en polisanmälan snabbt här nu eller finns det andra saker som man ska tänka på först? ... Men det är mycket bra mellan soc och oss när det gäller de här utredningarna (I:3).

I samband med att en samordnare berättade om att samverkan, genom samråd och medhörning, har medfört att samverkansaktörerna får mer information i ärendena än

vad man tidigare fått, ställde jag en följdfråga om informanten kunde se några risker med den ökade informationen om dels barnet, dels de skilda myndigheternas olika uppdrag och arbetssätt. Informanten svarade först att hon inte kunde se några risker med utökad information, men återkom lite senare i intervjun till min fråga på nytt:

Men din fråga där... jag har inte tänkt på det måste jag säga. Risk med att man får så här mycket information. /.../ Jag tycker att det påverkar och jag kan själv känna hur jag får jobba med det. För jag känner mig intresserad av den juridiska processen /.../ och kan känna att det blir, internt så kommer jag på mig själv att jag har för mycket fokus på den också. Det jag kan känna är att de [barnen] ska berätta på ett sätt bara så att det ska hålla [i rättsprocessen] och inte tänka så mycket på /.../ hur barnet mår precis då. Och det där är något jag ibland måste bestämma mig för, att det är inte just nu som det är det viktiga, eller det är inte min uppgift i alla fall, utan min uppgift är barnets mäende. /.../ Det här är inte så lätt att veta (I:6).

I intervjumaterialet framgår att poliserna menar att de gör brottsutredningar precis som förr, men att de nu har ett tätare samarbete med socialtjänsten, sitter med i samråden, sköter den tekniska utrustningen vid förhör samt tar emot studiebesök:

Vi gör brottsutredningar, precis som vi gjorde förut egentligen. /.../ Sen så sitter vi även med på alla samråd, tisdagar och torsdagar på förmiddagarna. Sen har det ju tillkommit en massa andra arbetsuppgifter i och med att vi sköter alla kameror och allting sånt. Vi hjälps åt. /.../ sen har vi mycket studiebesök här också (I:15).

Poliserna upplever således att brottsutredningarna ”går sin gilla gång” men att förändringarna består i samråden och att de numera har även uppföljande samråd. Det ökade samarbetet uppges vara den största metodförändringen, innefattande en samordnare i varje ärende liksom en tydligare struktur:

A: Polisutredningarna går ju sin gilla gång så att säga, så det har inte förändrats så mycket. Men det är ju det här med samråden. Jag vet att i början hade vi bara ett initialt samråd, sen kom vi på herre gud vi måste ha uppföljande samråd också. /.../ B: Ja det ökade samarbetet tycker jag är den största förändringen. /.../ Nu har vi verkligen samordnare på huset i ärendena så det är helt annorlunda. /.../ Så där har vi fått lite struktur på vad det handlar om som vi inte hade från början. Så det är klart att det har utvecklats (I:15).

En polis reflekterar i intervjumaterialet kring skillnaderna mellan ”rättsfokus” och ”barnfokus” i förhållande till verksamheten vid samtal kring temat barnets rättigheter:

Vad som är viktigt är att man inte bara fokuserar på rättsfokus i den här frågan, visst det är en viktig del, men med barnfokus ser man vad som håller i sig bättre för barnet. Och det kanske inte alltid är att det finns tillräckligt med kringbevisning för att man ska kunna gå vidare till åtal. Men barnet kanske kan få hjälp upprättat på annat sätt. Och den biten är viktig om någon. Ett tag var det bara prat om hur många barn har ni fått nu och hur många domar har det blivit och det var bara fokus på det. Och då är man fel ute på något sätt (I:15).

Utifrån de institutionella perspektiven i analysmodellen, kan man tolka detta uttalande som ett tecken på de spänningsförhållanden som motstridiga institutionella

logiker skapar i barnahussamverkan, och dessutom som en tendens till ett ”övertagande” av en motstridande logik på ett idéplan. Polisens traditionellt straffrättsligt inriktade logik har här – föreställningsmässigt – tydligt påverkats och förskjutits mot en målrationell behandlingsinriktad logik genom samverkansprocesserna, även om det samtidigt inte visats påverka deras arbetssätt rörande brottsutredningarna, det vill säga beteendemässigt.

Även referensmaterialet visar exempel på spänningsförhållandet mellan den straffrättsligt inriktade logiken och den behandlingsinriktade logiken. Utifrån det sociala utredningsmaterialet finns flera exempel härpå, och dessutom flera indikationer på en ”juridifieringstendens” även om denna inte är entydig. Antalet fall på barnahusorterna som var aktualiserade hos både socialtjänsten och polisen var exempelvis mycket hög. I drygt nio av tio utredningar hade det misstänkta övergreppet blivit polisanmält av socialtjänsten, alternativt att ärendet redan var aktualiserat hos polisen när socialtjänsten inledde utredning.¹²⁶ I analysen av det sociala utredningsmaterialet gjordes också en närgranskning av 27 utredningar.¹²⁷ Två av de närgranskade utredningarna avslutades med beslut om att ansöka om vård enligt LVU. Båda dessa utredningar hade inletts med ett omedelbart omhändertagande av barnet enligt LVU § 6. Granskningen av dessa utredningar visade på två skilda mönster, eller annorlunda uttryckt två skilda institutionella logiker. I det ena fallet (U 1:1) hade samverkan i form av samråd skett inför beslut om polisanmälan, och den utredningsansvariga socialsekreteraren hade deltagit på medhörning av polisförhören. Detta fall visade på problem i samverkan, såsom att polisens förundersökning gav förtur framför socialtjänstens utredning.

I detta fall innebar det bland annat att det fattades beslut om umgängesbegränsningar enligt LVU, vilket motiverades enbart med hänvisning till att polisen skulle få göra klart sina förhör med barnen (Friis, 2008, s.103).

Fallet visade också på hur förundersökningssekreteressen påverkade socialtjänstens utredning genom att exempelvis begränsa utredarens möjligheter att snabbt få igång en direkt och öppen dialog med barnets föräldrar. Friis (2008) menar att det i sin tur försvårar grunden för samarbete med familjen, och utredarens möjligheter att skapa ett helhetsperspektiv på barnets situation, samt att det dessutom kan medföra en ur barnets perspektiv påfrestande förlängning av utredningstiden. I det andra fallet (U 2:1) fanns det inga uppgifter i utredningen om att samråd eller polisanmälan

126 Andelen polisanmälda ärenden varierade dock mellan orterna. På två av orterna hade samtliga ärenden aktualiserats hos polisen. På den ort som hade lägst andel polisanmälda fall hade två tredjedelar av ärendena aktualiserats hos polisen. I en del av de ärenden som inte polisanmäls framgick att socialtjänsten inte hade gjort polisanmälan på grund av att man hade bedömt att det saknades grund för sådan anmälan, och/eller av hänsyn till barnets bästa (Friis, 2008, s.97-98).

127 Närgranskningen visade, övergripande sett, att det fanns ett tydligt barnfokus i majoriteten av de 27 fallen (85 %). Utredningskvaliteten hade förbättrats i förhållande till den generella kvalitetsnivån för 10-15 år sedan, vilket samtidigt medför att kvalitetsförbättringen inte går att hänföra till, eller ses som en direkt konsekvens av, just försöksverksamheten med barnahus, utan snarare bör ses i ett sammanhang av en rad kvalitetshöjande insatser för socialtjänsten under de senaste åren, vilka sammantaget inneburit en generell kvalitetshöjning (se vidare Friis, 2008).

skett och om förundersökning i så fall inlett. Fallet visade heller inga kommunikationsproblem med föräldrarna, såsom påvisats i det första fallet på grund av polisens förundersökning. Utredningssamtal kunde i det andra fallet redan från utredningens start inledas och genomföras på ett öppet sätt med föräldrarna. Skillnaderna i barnperspektiv mellan de båda utredningarna sammanfattas på följande vis:

I det andra fallet (U 2:1) stod barnet i förgrunden, medan fokus i det första fallet (U 1:1) låg på brottet. I den första utredningen gavs stort utrymme åt barnets syn på övergreppen, men utredningen sa mindre om andra delar av barnets vardagsverklighet. I den andra utredningen (U 2:1) fanns ett fokus på hur barnet upplevde och betedde sig i sin vanliga vardagsmiljö. Sammantaget innebar förutsättningarna i detta fall att barnets och familjens situation fick en mer allsidig belysning (Friis, 2008, s.103).

Resultaten från närgranskningen av de två LVU-fallen i det sociala utredningsmaterialet visar således dels på variationer i samverkans grad av integration och dess praktiker och konsekvenser för de sociala utredningarna, dels att det kan uppstå dilemman i samverkan mellan socialtjänst och polis- och åklagarmyndighet, och mer precist att det finns en risk att socialtjänstens utredningsarbete och därmed sammanhängande stöd- och behandlingsarbete får stå tillbaka för det brottsutredande arbetet. Även om samverkan idémässigt ses som ett mått på kvalitet i dessa sammanhang (se prop. 1996/97:124) så kan samverkan i praktiken hindra kvaliteten och kvalitetsutvecklingen inom socialtjänsten i situationer där målet om samverkan leder till kollisioner med andra viktiga krav på socialtjänstens arbete. Samverkan mellan socialtjänsten och polisen kan med andra ord inkräkta på socialtjänstens eget utredningsarbete genom att polisens förundersökningsarbete ges prioritet framför socialtjänstens (Friis, 2008, s.103-105).

Idén om samverkan i barnahus utgår från att samverkan ökar kvaliteten i utredningarna och att samverkan medför ett helhetsperspektiv, vilket i sin tur förutsätts leda till ett fördjupat barnperspektiv, men har i denna analys visat sig kunna leda till direkt motstridiga konsekvenser när idén materialiseras i lokala praktiker, och då samverkansprocesserna leder till att en logik vinner tolkningsföreträde framför en annan. Även det sociala utredningsmaterialet har således visat exempel på att samverkan kan medföra att den straffrättsligt inriktade logiken får tolkningsföreträde framför den behandlingsinriktade logiken.

Det finns en risk att detta i sin tur försvårar möjligheterna till samtycke från och samarbete med barnens vårdnadshavare, i förhållande till stöd- och behandlingsinsatser för barnen och familjerna i de fall det finns behov av det. På en ort, med tydlig familje- och behandlingsinriktning, beskriver exempelvis samordnaren behovet av att inkludera, motivera och få med sig familjen, samt svårigheterna med detta i förhållande till den straffrättsliga processen:

Målet är att, så snabbt som möjligt efter det här avslöjandet, få kontakt med familjen. Det ligger i sakens natur att det är ett motivationsarbete att få kontakt med familjen. Oftast är det så att någon i familjen är misstänkt för att ha misshandlat barnet, det är skamligt, och många gånger när det gjorts en polisanmälan så förnekar de. Hur ska de erkänna för oss att de slår sina barn,

då erkänner de ju samtidigt för polisen. Det är väldigt komplext att få den här kontakten med föräldrarna och barnet. För att få barnet hit måste vi gå genom föräldrarna (I:13).

Intervju- och enkätmaterialen innehåller också många olika exempel på just spänningsförhållanden mellan behandlingslogiken och den straffrättsliga logiken i barnahussamverkan. I intervjumaterialet beskriver exempelvis en barnahussocionom hur samråden innebär att bedömningar kring polisanmälan, och vilka kontakter som ska tas som led i utredningarna, görs vid samlat bord. Sedan inväntas polisanmälan och eventuella förhör. Om det är väntetid hos polis och åklagare framkommer att barnahuspersonalen ibland råder utredningsansvariga socialsekreterare att placera barnen under tiden, och hjälper dem med upplägget för en placering, vilket kan jämföras med vad som visades i analysen av det sociala utredningsmaterialet ovan, och tolkas som ett tydligt tecken på den straffrättsligt inriktade logikens inflytande och tolkningsföreträde genom samverkan. Barnahussocionomerna kan här tolkas ha ”övertagit” denna logik, samt i sin tur argumentera och förhandla utifrån den övertagna logiken i syfte att påverka utredningsansvariga socialsekreterare att ta hänsyn och anpassa sig efter den straffrättsligt inriktade logiken. En barnahussocionom uttrycker det på följande vis i intervjumaterialet:

Det vanligaste är ju att socialtjänsten ringer, har fått in en anmälan angående misshandel eller misstänkta övergrepp då. Och efter en kort lyssning i telefon så avgör man ju ganska snabbt om de ska komma hit och dra det även för polis och åklagare då. Och psykolog. I samråd helt enkelt. De största ärendena tas i samråd för att alla ska få möjlighet att säga sitt, sin uppfattning. Och då gör man det. Ibland hinner det hända saker på vägen så att säga, men den vanligaste frågan är: Ska man polisanmäla det här? Hur ska vi göra med det här? Vad behöver vi? Ofta är de lite oroliga för hur allvarligt det är och så, och vilken väg man ska gå i ärendet. Och då sitter vi vid ett samlat bord helt enkelt och gör de bedömningarna, polisanmälan och skickar den dit och dit, och gör si och så, skriv här och där och så. Och ta de här och de här kontakterna som ett led i utredningen. Sen så inväntar vi ju då polisanmälan och eventuella förhör. Är det kö får man kanske råda dem till att placera och hjälpa dem med upplägget för det då (I:2).

Även analysen av barn- och föräldrantervjumaterialet visar exempel som skulle kunna tolkas mot bakgrund av vad som påvisats ovan. I en av fallbeskrivningarna hemlighöll socialtjänsten en flickas vistelseort för föräldrarna efter omhändertagande enligt LVU. Flickan hade en neuropsykiatrisk funktionsstörning och sökte hjälp i skolan, vilket gav upphov till misstankar om att hon misshandlades i hemmet. Det ledde till kontakt med barnhuset och i sin tur till att hon blev omedelbart omhändertagen enligt LVU och placerad på ett utredningshem. Rasmusson (2008) menar att: ”Ur en synvinkel kan det tolkas som att socialtjänsten verkligen tog /.../ [flickans] berättelse på stort allvar. Sett ur en annan synvinkel finns det skäl att ifrågasätta om denna åtgärd vidtogs med hänsyn till barnets bästa” (Rasmusson, 2008, s.70). Flickan gavs exempelvis inte utrymme att delta i de utredningsprocesser som följde efter polisanmälan. Hon fick inte heller information som innebar att hon kunde förstå varför hon till exempel inte fick ha kontakt med sina föräldrar under den tid hon var omhändertagen enligt LVU. Hon berättar också i intervjun att hon blev

chockerad över att hon skulle läkarundersökas efter polisförhöret. Föräldrarna kände sig förbigångna och starkt kritiska till att vare sig de själva eller de experter inom barnpsykiatri och barnhabiliteringen som kände flickan och hennes diagnos blev kontaktade i samband med utredningen. Ingripandet fick svåra konsekvenser för familjen och flickan själv beskriver ingripandet som att det inte ledde till att hon fick den hjälp hon behövde. Rasmusson menar att det finns en möjlighet att socialtjänsten i detta fall underordnade sig de krav som ställts från polis och åklagare i förhållande till brottsutredningen (Rasmusson, 2008, s.70-71). Exemplet kan således tolkas som att den straffrättsligt inriktade logiken fått tolkningsföreträde framför den behandlingsinriktade logiken, som i detta fall resulterat i ett ovanligt grovt tvångs-ingripande sett utifrån en behandlingsinriktad logik.

I beskrivningarna i enkätmaterialen av på vilket sätt arbetssätten har förändrats genom samverkan i barnahuset går också att utläsa tendenser till en ”juridifiering”, med andra ord att den straffrättsligt inriktade logiken fått tolkningsföreträde framför den behandlingsinriktade logiken, som tidigare nämnts. En svarkategori som flertalet av socialtjänstens representanter svar har hänförs till utgörs just av att socialtjänsten *undviker att informera vårdnadshavarna*. Jag kommer nu att exemplifiera med några belysande uttalanden. Exempelvis uttrycker en socialtjänstrepresentant att:

Man försöker i större utsträckning undvika att direkt informera vårdnadshavarna (om de är misstänkta för brott) om 1) att utredning enl. 11:1, 2 SoL inleds, 2) att en polisanmälan om misstanke om brott mot barnet kommer att göras/har gjorts samt att man i större utsträckning är mer mån om att ha direkt samarbete med [barnhuset], polis och åklagare (E:s).

En barnahussocialtjänstrepresentant uttrycker att:

Utifrån polisens förundersökningssekretess så framför vi till socialtjänsten att vi inte vill att de informerar vårdnadshavarna om polisanmälan innan barnförhör har hållits (E:s).

En annan socialtjänstrepresentant anser att:

Det är fortfarande svårt att acceptera att ett ärendes handläggning hos polisen kan dra ut på tiden så att socialtjänsten i allvarliga fall måste vänta in polisen (E:s).

Andra exempel utgörs av att arbetssättet har blivit tydligare och mer strukturerat samt att ärendehandläggningen upplevs gå snabbare då det är lättare att komma i kontakt med de andra myndigheterna. En informant uppger att:

Logistiken i arbetet har blivit bättre. Kunskapen om vad vi i socialtjänsten skall tänka på i samband med förundersökningen – vad vi kan ta upp och när har ökat (E:s).

Några andra är mer kritiska. Exempelvis uppger en informant att:

Mycket är omständligt och byråkratiskt och utgår mer från personalens (”professionens”) behov än barnens (E:s).

Och en annan att:

Vi har i några fall fått vänta med utredningar på grund av polisens arbete (E:s).

På frågan om vilka svårigheter som anses vara de största med samverkan uppger flera informanter i enkätmaterialet problem gällande att tillgodose barnets bästa, svar vilka också indikerar spänningsförhållanden mellan den straffrättsligt inriktade logiken och den behandlingsinriktade logiken. Exempelvis svarar en informant från socialtjänsten att:

Det är viktigt att barnen blir väl omhändertagna och inte glöms bort i den rättsliga processen (E:s).

En annan anser att ”hur vi tar hand om barn där det rättsliga ärendet läggs ner” utgör den största svårigheten med samverkan. Detta svar kan jämföras med vad analysen av barn- och föräldraintervjumaterialet påvisat. Där framkommer exempel på att socialtjänsten i vissa fall har avstått från att inleda utredning med hänvisning till att förundersökningen lagts ner (Rasmusson, 2008). Ytterligare en annan informant i enkätmaterialet uppger följande som svar på vad som utgör de största svårigheterna med samverkan:

Att synkronisera brottsutredningen och stödet till barnet i situationer där det finns risk att röja bevisning (E:s).

En psykolog menar att:

Samarbetet har kommit att få ett mycket tydligt fokus på den rättsliga processen. Däremot har barnets/familjens behov av stöd, krisinsatser etc. kommit mer i bakgrunden än vad jag hade hoppats på (E:p).

Representanter från rättsmedicin har som de största svårigheterna med samverkan uppgett att rättsmedicin kommer in för sent i förloppet¹²⁸ och har bristande resurser för att kunna bemanna barnhuset, men även okunnighet samt ”olika agendor hos myndigheter avseende vad som är av största vikt – brottsutredningen, familjen eller barnets psykiska välbefinnande”.

Alla dessa exempel på utsagor, i relation till olika frågor och material, speglar spänningsförhållanden och möten mellan olika institutionella ordningar och logiker, samt att den straffrättsligt inriktade logiken fått stort utrymme i samverkan på bekostnad av den behandlingsinriktade logiken, med andra ord institutionella förändringar i form av en juridifiering till följd av samverkan.

128 I svaren på frågan om på vilket sätt arbetssätten har förändrats genom samverkan har en representant från rättsmedicin på motsvarande sätt uppgett att ”man fortfarande glömmar bort att en rättsmedicinsk undersökning kan tillföra väsentlig information” medan en annan uppger att ”Vi kommer förmodligen att primärt undersöka fler barn och kortare tid efter den misstänkta händelsen”.

Dessa exempel utgör majoritet i de empiriska materialen. Generellt sett har polis och åklagare utgjort de samverkansaktörer som ”satt dagordningen” över turordningen av arbetsinsatser, på så vis att förhör och bevissäkring prioriterats i första hand. Denna ”dagordning” har medfört att övriga samverkansaktörer förhållit sig till denna ordning, och anpassat sina insatser i enlighet härmed. Det finns dock några exempel som antyder en tendens till att behandlingslogiken fått något större utrymme i vissa fall. I enkätmaterialens svar på den öppna frågan om hur diskussionsinnehållet förändrats under undersökningstiden uppges till exempel av en socialtjänstrepresentant: ”Från fokus på mätbara ärendevolymmer till hur verksamheten ska utvecklas för att skapa bästa möjliga villkor för barnen och deras familjer” och en BUP-representant: ”Lite mer uppmärksamma stödet istället för att bara följa och få fart på den juridiska processen”. På en ort, som startat redan innan försöksverksamhetens start, där man upplever bristande eller nästan frånvarande samverkan med polis och åklagare, vid tidpunkten för intervjun, beskrivs hur de hanterar ärenden när polis och åklagares insatser dröjer:

A: När vi får in de här ärendena så försöker vi ju ringa polisen för att höra dels om det är tilldelat någon polis och när i så fall den här polisen kan ta sig an att börja förhöra och så. För det har ju betydelse för när vi kan börja jobba. /.../ B: /.../ Då är det en balansgång hur mycket man ska prata med barnen innan polisen pratar med dem. Och då gäller det att man rådförklar polisen? B: Ja lite grann så, utifrån deras arbete ju. Det är timingen som är frågan där, alltså ska vi göra det eller ska ni göra det och hur snabbt kan ni göra det i så fall. A: Ja alltså vi har olika uppdrag. Vi måste ju följa vår lagstiftning. Men det handlar ju om att man ska kunna jämkas ihop sig på ett bra sätt. Men det är klart att vi måste ändå följa vårt ju, och vi är socialtjänst och det kan vi inte komma ifrån, och det vill vi ju inte heller. B: Alltså vi frågar inte om lov längre... (I:8).

Detta uttalande indikerar att i de fall samverkan och samordningen av de parallella utredningarna inte fungerar väl tidsmässigt, så handlar socialtjänsten och barnahushpersonalen på denna ort utifrån en behandlingslogik, trots en medvetenhet om att deras agerande inte ”överensstämmer” med den straffrättsliga logiken.

En tolkning av detta antyder att det inte sker fullständiga övertaganden av logiker, utan att logikerna samexisterar och i olika utsträckning efterlevs beroende på graden av integration och hur övriga samverkansaktörer agerar. Jag menar dock att den straffrättsliga logiken även i detta exempel innehar ett tolkningsföreträde institutionellt sett, då ett övervägande i första hand görs i förhållande till polis och åklagares arbetsinsatser och straffrättsligt inriktade logik.

Graden av integration mellan myndigheterna kan således tolkas få betydelse för i vilken utsträckning samverkan resulterar i förskjutningar och övertagande av logiker. Detta kan jämföras med Berggrens (1983) indelning av det övergripande begreppet samarbete längs ett kontinuum från separation till sammansmältning. Sammansmältning handlar just om en upplösning av gränser gällande ansvarsområden och skapandet av en ny gemensam yrkesidentitet (se kapitel 4). Berggren menar att sammansmältning utgör den mest krävande formen för samarbete. Jag menar, mot bakgrund av analysen, att samverkan/kollaboration snarare utgör den mest krävande samarbetsformen, då den förutsätter en förmåga att på ett medvetet

plan upprätthålla en balans mellan att arbeta mot gemensamma mål, kontinuerligt utbyta kunskap och koordinera utredningar å ena sidan och samtidigt bevara och agera utifrån sin egen yrkesroll, uppdrag och ansvar å andra sidan. Gränserna mellan organisationerna, och respektive samverkansaktörer, riskerar att utsuddas eller bli diffusare om de är i hög grad integrerade, vilket försvårar förutsättningarna att fatta självständiga beslut utifrån respektive yrkesroller och regelverk. En hög grad av samverkan kan således tolkas leda till svårigheter i att upprätthålla gränser och till ”rollförvirring” och/eller ”roll-, makt- och ansvarsförskjutningar”.

Jag menar att juridifieringen som en institutionell förändring till följd av samverkan kan förstås mot denna bakgrund. Juridifieringen som en generell process och institutionell förändring kan vidare förstås innebära vad Lukes (2008) kallat en tredje maktdimension, som resulterar i ett samtycke till dominans och inordnande efter ett visst synsätt och en viss logik, att vissa tankegångar och handlingsätt efterhand blir de dominerande och ”tagna för givna” som naturliga och självklara. Institutionell förändring i form av juridifiering kan i detta perspektiv förstås som en tredimensionell makteffekt av samverkan, som en delvis omedveten och diffus maktförskjutning från en behandlingslogik mot en straffrättsligt inriktad logik.

DEL IV

Integrerad analys, slutsatser och reflektioner

I denna fjärde och sista del presenteras en integrerad institutionell maktanalys samt slutsatser och reflektioner mot bakgrund av studiens resultat i förhållande till avhandlingens övergripande syfte samt två delsyften.

Integrerad analys, slutsatser och reflektioner

Syftet med min avhandling är att kritiskt studera interorganisatoriska samverkansprocesser och sammanhängande konsekvenser, med ett särskilt fokus på rättens och maktens betydelse. Detta övergripande syfte är i sin tur indelat i två delsyften, varav det ena ett teoretiskt och metodologiskt syfte att utveckla en analysmodell för att studera samverkansprocesser och institutionell förändring och det andra ett kontextuellt och analytiskt syfte att tillämpa den utvecklade analysmodellen för att studera dessa aspekter i förhållande till samverkan i sex barnahus, där socialtjänst, hälso- och sjukvård samt polis och åklagare samverkar under ett gemensamt tak kring utredningar av misstänkta brott mot barn. Jag är intresserad av att nå en fördjupad förståelse av mönster och variationer i samverkansorganisering mellan barnahusen, och av hur spänningsförhållanden, dilemman och tolkningsprocesser påverkar samverkansprocesserna. Jag är också intresserad av att nå en fördjupad förståelse av hur samverkansaktörerna påverkar och påverkas av varandra i samverkan, samt vilka konsekvenser denna påverkan får för innehållet i samverkan, liksom för respektive samverkansaktörers institutionella roller, föreställningar och arbets sätt. I förhållande härtill vill jag särskilt belysa rättens och maktens betydelse för samverkansprocesserna och de sammanhängande institutionella förändringarna. Därutöver är ännu en ambition att genom utvecklandet av den teoretiskt förankrade analysmodellen kunna bidra med en mer generell kunskap om interorganisatoriska samverkansprocesser.

Min avsikt med detta avslutande kapitel är att, mot denna bakgrund, knyta samman avhandlingens olika delar genom att presentera en integrerad analys samt studiens huvudsakliga slutsatser och reflektioner i förhållande till det övergripande syftet liksom de båda delsyftena.

Institutionaliseringsprocesser

Avsikten med den integrerade analysen är att fokusera på de institutionaliseringsprocesser som tagit form genom barnahussamverkan. Mer precis berör den integrerade analysen hur etablerade institutionella mönster har påverkat den interorganisatoriska samverkan, och hur samverkan i sin tur har påverkat reproduceringen eller transformeringen av etablerade institutionella mönster, liksom utvecklingen av nya institutionella mönster.

Som beskrivits i kapitel 6 lämnar vissa idéer ett stort utrymme för lokala tolkningar genom att de är mycket abstrakta och ospecificerade medan andra idéer snarare kan ha karaktären av detaljspecificerade, färdigförpackade paketlösningar, där utrymmet för lokal anpassning blir betydligt mer kringskuret. Jag menar, som tidigare nämnts, att denna diskussion har tydliga paralleller med diskussionen om skilda lagstiftningstyper, som ramlagar respektive traditionella detaljreglerade lagar, liksom mellan målrationellt beslutsfattande respektive normrationellt beslutsfattande¹²⁹. Försöksverksamheten med barnahus kan i detta perspektiv tolkas utgöra en relativt ospecificerad idé som därmed möjliggjorde alla de variationer som analysen har påvisat avseende materialiseringen av idén i lokala praktiker. Man skulle på så vis kunna tänka sig att idén om samverkan i barnahus efterhand kommer att institutionaliseras på ett sätt som innebär att idén specificeras i högre grad, och därmed medför en utveckling mot en större likriktning bland de i studien ingående barnahusen, liksom de därefter nytillkomna barnahusen, även avseende tolkningen, översättningen och materialiseringen av idén i lokala praktiker. Rikspolisstyrelsens riktlinjer och kriterier för barnahusverksamheter samt förslag till författningsändringar från 2009 pekar i denna riktning, liksom att de skilda barnahusen i allt större utsträckning har organiserat sig i nationella och regionala nätverk. Jag menar samtidigt att det inte är självklart att en specificering av detta slag kommer att medföra att lokala variationer avseende praktiker försvinner, dels mot bakgrund av rättssociologisk kunskap om att även detaljerade lagstiftningar, normer och idéer fortsatt tolkas på olika sätt, dels för att andra konkurrerande idéer och organisationsmoden kan uppstå som i sin tur kan komma att medföra att skilda organisationsidéer smälter samman med barnahusidén, eller till och med konkurrerar ut den. Analysen har dessutom visat att det sker kontinuerliga förändringsprocesser, liksom växelspel mellan idén och praktikerna. Att jag studerade början på en institutionaliseringsprocess menar jag utgör en fördel på så sätt att variationer, dilemman, konflikter och spänningsförhållanden i samverkan har framträtt tydligare än vad de kanske skulle ha gjort om undersökningarna hade genomförts vid ett senare skede i institutionaliseringsprocesserna, då idén kanske blivit i högre grad ”för-givet-tagen” och därmed också ”dolt” dilemman, konflikter och spänningsförhållanden i högre grad.

129 De förstnämnda lämnar större tolknings- och handlingsutrymme för lag- och regeltillämparen än vad de sistnämnda gör (kapitel 7).

Analysen visar, i enlighet med de teoretiska utgångspunkterna, att det sker kontinuerliga förändringsprocesser i organiserings-, samverkans- och institutionaliseringsprocesser. Den förutsättningen att jag har kunnat jämföra sex olika barnahuskontexter, varav två verksamheter varit igång längre tid än de övriga vilka befunnit sig i ett initialt organiseringskedje, stärker denna slutsats. Analysen visar att det sker kontinuerliga förändringar i organisering och samverkansprocesser på samtliga orter, oavsett om de är nystartade eller mer etablerade. Institutionaliseringsprocesser resulterar således inte i statiska mönster utan dessa förskjuts i processer, processer som i perioder leder till att en form av ”praxismönster” och konsensus utvecklas, men som sedan kan förändras på nytt genom att ”latenta” spänningsförhållanden åter aktualiseras, skapar dilemman och konflikter.

Utifrån den institutionella teorin och struktureringsteorin handlar institutionaliseringsprocesser om att strukturer och aktörer samspelar, om att gamla institutionella mönster möter och interagerar med nya, liksom att ett flertal olika institutionella mönster och logiker möts och interagerar med varandra. Detta kan leda till reproducering av institutionella mönster och logiker, transformering av mönster och logiker liksom till utvecklandet av nya institutionella mönster och logiker (kapitel 2).

I enlighet med ett synsätt på institutionalisering som strukturering visar analysen att etablerade institutionella mönster, som de norm- och målrationella institutionella logikerna, påverkar den interorganisatoriska samverkan och de förhandlingar och processer som där tar form. Dessa förhandlingar påverkar reproduceringen av vissa etablerade institutionella mönster¹³⁰, förskjutningar av vissa etablerade institutionella mönster¹³¹, liksom utvecklandet av nya institutionella mönster¹³². Institutionaliseringsprocesserna sker i en växelverkan mellan struktur och aktör, och således i en växelverkan mellan strukturell och intentionell makt, som tar sig uttryck i både tydlig och diffus maktutövning, vilken kan vara antingen medveten eller omedveten för samverkansaktörerna. Analysen har utgått från ett perspektiv på organisering som en process under ständig förhandling och förändring, inbegripet både konstrueringsprocessen och dessa processers resultat. Den har då kunnat belysa både hur samverkansprocesserna tar form och förändras genom förhandlingar mellan samverkansaktörerna, samt vad organiseringsprocesserna får för kortsiktiga och mer långsiktiga konsekvenser för de organisationer och aktörer som ingår i samverkan liksom för målgruppen för samverkan; barnen och deras familjer.

Jepperson identifierar exempelvis fyra typer av *institutionell förändring*, vilka är intressanta i förhållande till min analys: institutionell formering, institutionell utveckling, avinstitutionalisering samt återinstitutionalisering (kapitel 2). Samverkansprocesser, tolkade som makt- och institutionaliseringsprocesser, kan mot denna bakgrund förstås handla inte endast om bildandet av institutionella element, utan också om transformering eller ombildning, utveckling, förstärkning, nedbrytning och förskjutning. I förhållande till analysmodellen, som belyser olika nivåer av

130 Här främst den normrationella straffrättsliga logiken.

131 Här främst den målrationella behandlingslogiken.

132 Här främst de institutionsövergripande intresseavvägningslogiker som har utvecklats genom förhandlingar i samverkan.

institutionaliseringsprocesser genom samverkan, är dessa olika former av institutionella förändringar intressanta, och mer precist i förhållande till indelningen mellan institutionellt och organisatoriska fält samt institutionsövergripande och institutionella logiker (kapitel 9). Sammantaget kan dessa indelningar belysa på vilka nivåer det har skett institutionella förändringar och därmed i vilken utsträckning förändringarna omfattar samverkans institutionella kontext.

Trots att analysen har påvisat en mängd variationer mellan barnhusen avseende problemdefinitioner, inkluderingar/exkluderingar av både målgrupper¹³³ och samverkansaktörer¹³⁴, tolkningar av regelverk och sekretess, organisering och praktiker vid samråds- och medhöringsituationer, liksom att samverkan, deltagande och integration till stor del har varierat och varit ”bristande” i jämförelse med samverkansidén – finns det samtidigt resultat som pekar på att barnhusen och samverkansaktörerna alltmer har utvecklats mot ett gemensamt institutionellt fält. Institutionaliseringsprocesserna inbegriper således både variationer och mönster, eller annorlunda uttryckt både differentierande och homogenerande processer.

Jag menar att analysen har påvisat att de skilda barnhusen, samt de skilda organisationer och aktörer som ingår i samverkan, kan tolkas tillhöra ett gemensamt institutionellt fält, men däremot fortsatt flera organisatoriska fält. På en övergripande institutionell idénivå kan de skilda barnhusen, liksom organisationerna, förstås tillhöra ett gemensamt institutionellt fält. Den komplexa samverkansarena som barnhusen utgör medför dock samtidigt att den institutionella spännvidden sträcker sig över ett flertal organisatoriska fält, inbegripet skilda institutionella logiker – framför allt den straffrättsligt inriktade normrationella logiken å ena sidan, och den behandlingsinriktade målrationella logiken å andra sidan. Analysen av de empiriska materialen har belyst att det finns stora institutionella skillnader mellan de organisationer och samverkansaktörer som ingår i samverkan, exempelvis mellan socialtjänsten å ena sidan och polis och åklagare å andra sidan. Det finns vidare stora skillnader i samverkansorganisering och praktiker mellan de olika barnhus som ingår i studien. Samtidigt har analysen också belyst hur vissa gemensamma mönster mellan barnhusen har tagit form, liksom hur de skilda organisationerna och samverkansaktörerna har närmat sig varandra institutionellt genom samverkansprocesserna. Mönstren och variationerna tillsammans utgör de skilda institutionaliseringsprocesser som har tagit form genom samverkan.

133 Inkluderingar/exkluderingar av målgrupp visade sig variera i förhållande till exempelvis brottstyper, ålder, föräldrar, syskon och misstänkta förövare (kapitel 10 och 11).

134 Förutom inkludering/exkludering av de i barnhussamverkan ingående samverkansaktörerna, så har samverkan i barnhusform inneburit en specificering och formalisering av samverkansaktörer till skillnad från gamla institutionella ordningar. Det har samtidigt, i viss utsträckning, inneburit en exkludering av aktörer inom exempelvis skola, barnhälsovård och vuxenpsykiatri, som tidigare ofta varit delaktiga i kommunernas samrådsgrupper, och istället en tydligare inkludering av polis och åklagare (kapitel 1). Detta kan också tolkas som ett steg i juridifieringen som institutionell förändringsprocess.

Juridifieringen som institutionell förändring

Analysen har visat att idéspredningen av barnhussamverkan utgör en homogeniserande process på en övergripande nivå, vilken när idén översätts och materialiseras i lokala kontexter och praktiker leder till en differentieringsprocess som innebär att en mängd variationer uppstår mellan barnhusen. Samtidigt har jag med hjälp av analysmodellen som teoretisk tolkningsram kunnat identifiera ytterligare en homogeniserande process, på åter en annan nivå, som handlar om den process och det mönster som inbegrips i ”juridifieringen”. Denna homogeniserande process kan förstås som en institutionaliseringsprocess där barnhusen och de skilda organisationerna och samverkansaktörerna har kommit att utvecklas alltmer mot ett gemensamt institutionellt fält. Juridifieringen kan vidare tolkas som en diffus makteffekt, och som en institutionellt knuten maktutövning, vilken kan komma att alltmer ”tas för given” som något ”naturligt”, med andra ord institutionaliseras.

Den institutionella maktanalysen visar hur främst socialtjänsten har förhållit sig till och anpassat sig efter polis och åklagares uppdrag, hur turordningen av arbetsinsatser har organiserats på ett sätt som medfört att polis och åklagares arbetsinsatser prioriterats framför socialtjänstens. Med hjälp av de teoretiska perspektiv och begrepp som jag har kombinerat i analysmodellen riktas uppmärksamheten mot vilka maktspel som tar form mellan samverkansaktörerna, och vilka förändringar samverkan leder till. Analysen har visat hur den straffrättsliga logiken vunnit tolkningsföreträde på bekostnad av behandlingslogiken, samt hur de samverkansaktörer som institutionellt tillhör behandlingslogiken i större utsträckning har övertagit en straffrättsligt inriktad logik, i och med samverkan i barnahus, än vice versa. På så vis har jag kunnat konstatera en generell process av ”juridifiering”, som utgör en institutionell förändring till följd av samverkan.

Analysen av de olika professionernas beskrivningar av på vilket sätt deras arbetsätt har förändrats genom samverkan visade sig skilja sig åt. Åklagare uppgav exempel vilka har sin grund i deras eget uppdrag, och kan således hänföras till den straffrättsligt inriktade logiken. Flertalet exempel på förändrade arbetssätt som socialtjänstens representanter gav, har däremot sin grund eller förklaring i polis och åklagares uppdrag snarare än i socialtjänstens eget uppdrag, och kan på så vis snarare hänföras till den straffrättsligt inriktade logiken än den behandlingsinriktade (kapitel 13).

Analysen av turordningen mellan de skilda myndigheternas arbetsinsatser i barnahuspraktiken står i konflikt med socialtjänstens rättsligt givna förstahands- och huvudansvar för barnens skydd och stöd (kapitel 3), på så vis att samverkansprocesserna i barnhusen generellt sett har resulterat i en turordning där polis och åklagares insatser prioriterats först och socialtjänstens insatser därefter. Analysen pekar här på växelspelen mellan struktur- och aktörsnära liksom tydlig och diffus makt, samt en diskrepans mellan rättsliga och sociala normer som har förhandlats fram och utvecklats i samverkan. Vidare har vissa straffrättsliga normer i samverkan fått större inflytande än vissa socialrättsliga, genom de sammanvägda intresseavvägningar som

har förhandlats fram genom utvecklandet av institutionsövergripande intresseavvägningslogiker.

Analysen har påvisat hur den turordning mellan myndigheternas arbetsinsatser som förespråkas i den straffrättsligt inriktade logiken har vunnit tolkningsföreträde i samverkansprocesserna, framför flera bestämmelser tillhörande den socialrättsliga behandlingslogiken. Analysen har vidare visat exempel på att så har skett även då polis och åklagares insatser i samband med förundersökningen inte har inletts eller genomförts omgående, utan där socialtjänsten har avvaktat att informera vårdnadshavare och avvaktat med sina insatser i samband med den sociala utredningen, samt till och med tvångsomhändertagit barn med det enda argumentet att polis och åklagare ska få genomföra sina förhör med barnen först.¹³⁵ Analysen har också visat exempel på att socialtjänstens utredning av barnets behov av skydd och stöd, liksom tillhörande behandlingsinsatser, kräver ett samarbete med vårdnadshavarna, samt att detta försvåras om inte socialtjänsten får till stånd en direkt och öppen kommunikation med vårdnadshavarna.

Målrationella beslutsmodeller, och tillämpning av mål- medelnormer, medför att andra än rent rättsliga avvägningar får ökad betydelse i rättstillämpningen (kapitel 7). Idealt sett ska professionell och empiriskt grundad erfarenhetskunskap vara styrande för val av medel för att uppnå målen, men utifrån analysen har medlen snarare låtit sig påverkas, och i viss utsträckning styras och förskjutas, av andra konkurrerande beslutsfattningslogiker.¹³⁶ Uppfyllandet av de rättsligt definierade målen, inbegripna i den socialrättsliga behandlingslogiken, har på så vis samtidigt försvårats och i vissa fall rentav förhindrats.

Turordningen mellan de skilda aktörernas insatser speglar maktförhållandet mellan de skilda institutionella logikerna. Ordningen av insatser speglar samtidigt ett asymmetriskt maktförhållande mellan samverkansaktörerna som ”institutionella agenter”. Analysen av samverkan i barnahus har övergripande sett visat sig leda till att en logik har vunnit tolkningsföreträde, även om blandformer också har påvisats.

Förenklat uttryckt kan man dra slutsatsen att den straffrättsligt inriktade logiken, om en effektiviserad och förbättrad rättsprocess, i barnahussamverkans makt- och institutionaliseringsprocesser fått tolkningsföreträde framför den behandlingsinriktade logiken, om förbättrat och barnanpassat skydd och stöd. Makt- och ansvarsförskjutningen utgör den generella process som jag har kallat ”juridifiering”. Juridifieringen handlar då om att de samverkansaktörer som är att hänföra till behandlingslogiken, i stor utsträckning har låtit sig påverkas av och anpassat sitt arbetssätt efter den straffrättsligt inriktade logiken, och att denna generella process utgör en institutionell förändring till följd av samverkan. Juridifieringen utgör en ny maktordning, som innefattar en norm- och ansvarsförskjutning i riktning från en behandlingslogik mot en straffrättslig logik, vilket samtidigt innebär en innehållsmässig fokusering på vad

135 Tvångsomhändertagande kan rättsligt sett ske i vissa fall med stöd av LVU, under förutsättning att vården inte kan ges på frivillig väg eller att den sociala utredningen hindras, dock inte under förutsättning och med argumentet att polis och åklagares förundersökning hindras eller försvåras (kapitel 3).

136 Här den straffrättsligt inriktade och normrationella beslutsfattningslogiken.

som har varit (ex post) snarare än vad som ska följa (ex ante). Mer konkret innebär det en fokusering på de misstänkt begångna brotten, snarare än utredning av behov och hur barnen och familjernas framtida situation kan förbättras genom stöd- och behandlingsinsatser. Med makt- och ansvarförskjutningen avses att det, i och med juridifieringen, har skett en förskjutning från socialtjänstens formellt institutionella första- och huvudansvar för barns skydd och stöd mot polis och åklagares ansvar för att utreda och beivra brott. Mot bakgrund av att jag betraktar organisering som något under ständig förhandling och förändring, betyder dock inte detta att maktförhållandet är statiskt, utan snarare att det åter kan aktualiseras, omförhandlas och leda till en ny ”balans”, eller annorlunda uttryckt till nya framförhandlade institutionsövergripande intresseavvägningslogiker och institutionella maktordningar.

Barnhusen utgör visserligen en barnanpassad miljö med möjligheter till samordnade insatser, vilket skulle kunna tolkas som att samverkan i barnhus har inneburit en förstärkning av det psykosociala stödet för barnen i samband med rättsprocessen.¹³⁷ Betraktas det psykosociala stödet i ett bredare och längre perspektiv, och således inte enbart i förhållande till brottsutredningen och rättsprocessen utan också i förhållande till att kunna erbjuda och erhålla samtycke till behovsanpassade stöd- och behandlingsinsatser till barnen (och familjerna) i syfte att kunna förbättra barnens framtida situation¹³⁸, blir resultatet ett annat. Analysen har, just i förhållande till dessa aspekter och utifrån en behandlingslogik, påvisat risker för barnen med att, utifrån en straffrättsligt inriktad logik, exkludera vårdnadshavare och familj.¹³⁹ Dilemmat mellan barnets och föräldrarnas rättigheter har tydligt framkommit i analysen av det empiriska materialet.

De idéer och värden som socialtjänstlagstiftningen utgår ifrån utgörs av helhetsyn och frivillighet, integritet och samarbete med brukarna. Dessa principer och idéer har i analysen visat sig kollidera med den straffrättsligt inriktade logiken och de intressen förundersökningssekretessen skyddar. Idén om samverkan i barnhus utgår från att samverkan ökar kvaliteten i utredningarna och att samverkan medför ett helhetsperspektiv, vilket i sin tur förutsätts leda till ett fördjupat barnperspektiv.¹⁴⁰ I analysen har samverkan visat sig kunna leda till direkt motstridiga konsekvenser när idén materialiseras i lokala praktiker och då samverkansprocesserna leder till att en logik vinner tolkningsföreträde framför en annan.

137 Se exempelvis den uppföljande utvärderingen av barnhus i Sverige (Diesen et. al., 2010). De är inte av åsikten att barnhusen har inneburit en juridifiering, utan snarare en starkare psykosocial inriktning av utredandet av brottsutsatta barn (Diesen et. al., 2010, s.154-155). Juridifieringen utifrån min analys hänför sig dock inte enbart till den straffrättsliga brottsutredningen, utan just till spänningsförhållandet mellan gamla och nya institutionella ordningar och mellan den straffrättsliga logiken och behandlingslogiken hänfödda till två skilda utredningar, varav den ena utgör en brottsutredning och den andra en social utredning av barnens behov av skydd, stöd och behandling. Analys, resultat och slutsatser är således beroende av vilka perspektiv man utgår ifrån.

138 Vilket även torde vara en central förutsättning för skyddsbedömningar liksom bedömningar av vårdnadshavares nuvarande och framtida omsorgsförmåga.

139 I förhållande till brott i nära relationer.

140 Som beskrivet i kapitel 4 kan man skilja mellan samhällets barnperspektiv, vuxnas barnperspektiv och barnets eget perspektiv. Dessa olika dimensioner kan, men behöver inte, överensstämma sinsemellan.

Analysen påvisar således vikten av att uppmärksamma det konkreta innehållet i samverkan, vilka roller i egenskap av institutionella agenter som de skilda samverkansaktörerna intar i samverkan¹⁴¹, samt vilka institutionella förändringar samverkan leder till, exempelvis genom förskjutningar och övertaganden av logiker.

Graden av integration och deltagande

Graden av integration och deltagande i samverkan har visat sig vara av väsentlig betydelse för möjligheterna att argumentera och påverka, men innebär samtidigt en möjlighet att påverkas. Analysen har visat att även organisationer och samverkansaktörer som inte är fullt så integrerade och deltagande som andra har stor påverkan över samverkanspraktikerna, vilket beror på att olika maktformer¹⁴² aktualiseras i samverkan. Socialtjänsten utgör exempelvis den myndighet som dominerar avseende bemanning och deltagande i samverkan, men samtidigt den myndighet som domineras i högre utsträckning än andra, på så vis att de (i viss utsträckning) har övertagit en straffrättsligt inriktad logik, samt accepterat en turordning där polis och åklagares arbetsinsatser prioriterats.

Graden av integration mellan myndigheterna har således visat sig få betydelse för i vilken utsträckning samverkan resulterar i förskjutningar och övertaganden av logiker. Gränserna mellan organisationerna, och respektive samverkansaktörer, riskerar att utsuddas och bli diffusare om de är i hög grad integrerade, vilket försvårar förutsättningarna att fatta självständiga beslut utifrån respektive yrkesroller och regelverk. En hög grad av samverkan kan således leda till svårigheter i att upprätthålla gränser och till ”rollförvirring” samt ”roll-, makt- och ansvarsförskjutningar”.¹⁴³

Att makten är relationell – bestående av både maktutövning och motstånd, och utspelar sig som en växelverkan mellan struktur- och aktörsnära makt, liksom tydlig och diffus maktutövning – har således kunnat påvisas i den teoretiska analysen av de skilda empiriska materialen. Maktförhållanden och samverkanspraktiker ser därför delvis olika ut i olika kontexter. Även om makten är relationell, och påverkan på så sätt sker mellan samtliga samverkansaktörer, så sker påverkan i olika grad för olika

141 Olika samverkansaktörer, exempelvis läkare, barnhussocionomer och psykologer, har intagit olika roller i samverkan, vilka i olika utsträckning har kunnat hänföras till den straffrättsliga respektive behandlingsinriktade logiken (kapitel 12).

142 Såsom olika former av auktoritet, tydlig och diffus makt, liksom en-, två- och tredimensionell makt (kapitel 8).

143 Samverkan ska i enlighet med idén ske på ett sätt som fortsatt innebär att respektive samverkansaktörer upprätthåller sina roller, uppdrag och ansvarsområden. Det har tidigare befarats att samrådsgrupper kan komma att ta ställning och därmed påverka handläggningen av ett ärende, att anonymiteten inte skyddas samt att tjänstemän kan bli alltför styrda av samrådsgrupperna och därmed ha svårigheter att fatta självständiga beslut utifrån sin egen yrkesroll (kapitel 1 och 4). Analysen har således bekräftat att dessa farhågor är reella i samverkan. Bland annat påvisas detta i den generella juridifieringsprocessen som en institutionell förändring till följd av samverkan.

samverkansaktörer, och får skilda konsekvenser ifråga om makt och institutionell förändring.

Om rättens och maktens betydelse

I mitt övergripande syfte ligger också att belysa rättens och maktens betydelse för samverkansprocesserna. Jag menar att analysen sammantaget har visat att rätten bidrar till komplexiteten och osäkerheten i samverkan snarare än tvärtom. Dessa resultat är intressanta i ljuset av att rätten traditionellt betraktas som något som minskar osäkerhet, bidrar till stabilitet, anger tydliga instruktioner för tolkning och handling och löser konflikter. Interorganisatorisk samverkan som en koordinerande styrningsform, snarare än mål- eller regelstyrning, förändrar således rättens betydelse. Analysmodellen som teoretisk tolkningsram medför vidare ett synsätt på rätten som betonar dess tolkningskaraktär i förhandlingar. Den rättsligt institutionella ramen för den studerade samverkanskontexten inbegriper en rad spänningsförhållanden och normkonflikter, vilka påverkar de sammanvägda intresseavvägningar som förhandlas fram i samverkan. Rätten har visat sig användas som argument i förhandlingarna som tar form i samverkan, och blir på så vis en del av maktspelet och maktutövningen mellan samverkansaktörerna. Rätten bidrar därmed till institutionella förändringar och maktförskjutningar till följd av samverkan. Rätten tolkas och förhandlas utifrån och kring i samverkan, och får därmed sitt innehåll i samverkansinteraktionen och praktikerna. Rätten har vidare visat sig fylla olika roller och betydelser, dels för olika norm- och målrationella institutionella logiker, som medger olika stort tolkningsutrymme för olika samverkansaktörer som institutionella agenter, dels för koordinerade institutionsövergripande logiker som förhandlas fram i samverkan. Analysen har vidare visat att rätten påverkas av andra maktformer och idéer, då de sammanblandas i samverkansinteraktionen och samverkanspraktikerna. Rätten blir i samverkan en del av makten, eller annorlunda uttryckt, den går inte att separera från makten. Rätten transformeras på så vis till makt som, eftersom den intar olika betydelser och roller, kan bli tydlig eller diffus, struktur- eller aktörsnära. De maktformer som aktualiseras i samverkansprocesserna avgör således innehållet i samverkan och vilka konsekvenser samverkan får ifråga om institutionella förändringar. Sammantaget medför maktperspektiven en möjlighet att analysera vilka former av makt samverkansaktörerna utövar, beroende på vilka roller som institutionella agenter de intar i samverkan. Detta har i sin tur betydelse för att kunna analysera hur samverkansaktörerna påverkar och påverkas av varandra genom samverkan, samt vilka institutionella förändringar samverkan leder till, medvetet eller omedvetet.

Utvecklingen mot ett gemensamt fält

Även om analysen har påvisat ett flertal institutionella spänningsförhållanden i samverkan, liksom lokala variationer, har analysen samtidigt påvisat en tendens till att barnhusen och samverkansaktörerna utvecklas mot att allt mer tillhöra ett gemensamt institutionellt fält, på en övergripande nivå. Ett tecken härpå är det ökade informationsutbyte som samverkan i barnahus beskrivs ha medfört. Flertalet informanter i enkätmaterialet (84 %) anser exempelvis att samverkan även sker utöver de ”formella” samverkansmötena. Beskrivningarna handlar om ”informell samverkan” i det direkta arbetet med aktuella ärenden mellan exempelvis ansvariga utredare, men också om kontakter som inte direkt rör det konkreta arbetet med barn och familjer aktuella på barnhusen, utan snarare handlar om att utvidga kontaktnät samt sprida, dela och utveckla kunskap. Den ”formella samverkan” i mötesform upplevs generellt sett ha bidragit till att det är lättare att ta de informella kontakterna, det vill säga att ”samverka informellt”. Att samverkan även sker informellt och att samverkansaktörerna har närmat sig varandra institutionellt, fast på olika sätt och i varierande utsträckning, samt att barnhusen jämför sig sinsemellan, är intressant i förhållande till de teoretiska perspektiven om hur institutionaliseringsprocesser och fält skapas.

DiMaggio & Powell menar att institutionalisering som strukturering, består av fyra delar: 1) en ökning i den utsträckning som organisationer inom fältet interagerar, 2) uppkomsten av skarpt definierade interorganisatoriska dominansstrukturer och mönster för koalition, 3) en ökning i den informationsmängd som organisationerna inom fältet måste ta in och dela samt 4) utvecklandet av en kollektiv medvetenhet bland deltagare i en uppsättning organisationer att de är involverade i en gemensam verksamhet (kapitel 6). Att den ”formella samverkan” har skapat en ökad ”informell samverkan” kan mot denna bakgrund tolkas som tecken på en institutionaliseringsprocess i riktning mot att samverkansaktörerna och barnhusen alltmer tillhör ett gemensamt institutionellt fält. Även redovisade utsagor, som visar att de jämför sig med andra barnahus avseende olika aspekter i organiseringen, kan tolkas som tecken härpå.¹⁴⁴ Juridifieringen, som en generell process och institutionell förändring till följd av samverkan, utgör, på en annan nivå, en utveckling i riktning mot ett gemensamt institutionellt fält. Juridifieringen kan i ljuset av DiMaggio & Powells perspektiv tolkas som uppkomsten av ”skarpt definierade interorganisatoriska dominansstrukturer och mönster för koalition”.

Jag menar att det finns anledning att reflektera över möjligheten att juridifieringen, i takt med institutionaliseringen, blir allt mer ”tagen för given” som något självklart, och att de spänningsförhållanden och dilemman som framkommit i analysen kan komma att bli än mer dolda eller diffusa genom att de förvandlas till rena rutiner. Några tecken som pekar i denna riktning är de riktlinjer för samverkan

¹⁴⁴ Ytterligare tecken på att barnahus institutionaliserats som idé, och utvecklas mot ett gemensamt institutionellt fält, utgörs av att idén bland annat fortsatt sprida sig i Sverige och övriga nordiska länder, som nämnts i kapitel 6, samt att de barnahus som ingår i studien under undersökningstiden övergick från försöksverksamheter till permanenta verksamheter.

och kriterier för barnahus som fattats. I delredovisningen¹⁴⁵ av Rikspolisstyrelsens uppdrag i oktober 2009 presenterades utöver riktlinjer och kriterier även förslag på författningsändringar. Dessa syftar, enligt min tolkning, till att befästa den maktordning som jag har påvisat i min analys. De är med andra ord straffrättsligt inriktade. Samtliga förslag på författningsändringar i Rikspolisstyrelsens delredovisning syftar till att underlätta samverkan och uppgiftsutbyte mellan myndigheterna kring utredningar av misstänkta brott mot barn, liksom att säkerställa att underrättelser till vårdnadshavare inte sker på ett sätt som leder till men för brottsutredningen i samband med misstänkta brott mot barn i nära relationer.¹⁴⁶ Mot bakgrund av resultaten från min analys finns det risker med dessa förslag, närmare bestämt i förhållande till juridifieringen och att helhetsperspektivet, som utifrån samverkansidén förutsätts öka, snarare riskerar att minska genom samverkan i praktiken då en logik vinner tolkningsföreträde och ”sätter dagordningen”.

Diffus makt och rätt

Olika moderna maktteorier pekar i riktning mot ett osynliggörande av makten, en utveckling mot mer subtila och diffusa maktformer snarare än synliga, tydliga eller tvingande. Även rättens utveckling kan ses i detta ljus. En alltmer utbredd rätt som samtidigt innebär en utsuddning av gränserna mellan politik och administration, och där fastställandet av innehållet sker av administrationen, kan ses som en del av osynliggörandet av makten. En konsekvens av osynliggjord diffus makt är att motståndet mot makten försvåras och att makt och ansvar tenderar att glida isär. Min studie pekar i samma riktning. Interorganisatorisk samverkan tolkat som en koordinerande styrningsform, och en framförhandlad och sammanvägd institutionsövergripande intresseavvägningslogik, öppnar för skilda tolkningar, innehåll och konsekvenser, exempelvis ifråga om makt och rättssäkerhet. Analysen har belyst hur rätten blir en del av makten och vice versa, och att de maktformer som aktualiseras i samverkan intar både tydliga och diffusa skepnader som utformas i ett växelspel mellan struktur- och aktörsnära makt. Mot bakgrund av att rätten i en samverkanskontext bidrar till spänningsförhållanden, normkonflikter och dilemman för samverkanspraktiken, bidrar den också till den osäkerhet som präglar samverkansprocesserna och de förhandlingar som tar form. I förhandlingar, interaktion och praktik tolkas rätten utefter skilda logiker och får sitt innehåll beroende av de maktformer som aktualiseras.

145 POA-428-6530/08

146 Mer precist handlar det om förslag till förändringar i reglerna kring socialtjänstens skyldighet att underrätta vårdnadshavarna efter anmälan om misstänkt brott mot barn; reglerna kring expediering av beslut till vårdnadshavarna om att en särskild företrädare har utsetts för barnet; reglerna kring utbyte av information mellan samverkande myndigheter med stöd av sekretessbrytande bestämmelser samt reglerna kring möjligheten att sekretessbelägga uppgifter om barn gentemot vårdnadshavarna.

Av denna anledning menar jag att det är av stor vikt att använda ett brett perspektiv på makt, som uppmärksammar både tydliga och diffusa maktformer, vilka sammantaget synliggör att makt inbegriper förmågor eller kapaciteter att både handla och hindra handlande, samt forma och styra andras både tänkande och handlande, utan att reducera maktutövningen till enskilda individer utan snarare uppmärksamma institutionellt knuten makt. Diffus makt, här exemplifierad med juridifieringen, utgör en makt att ”sätta dagordningen” över samverkansprocesserna i en institutionellt kognitiv bemärkelse, så att vissa tankegångar blir de dominerande, så att ordningen betraktas som naturlig, och så att mönster för både tänkande och handlande förändras. Osynliggörandet handlar om att konflikterande institutionella intressen och värden neutraliseras, undviks eller helt och hållet döljs. De som utsätts för den diffusa maktordningen samtycker omedvetet och frivilligt till dominans. Med dominans avses en institutionaliseringsprocess, som resulterar i att maktsubjekten efter hand betraktar makten som naturlig och på så sätt väljer att underkasta sig den, väljer att inordna sig i den institutionella ordningen. Varken de som utövar makten, eller de som utsätts för makten, behöver vara medvetna om processen, då de ofta inte tänker på makten som just maktutövning. Den diffusa maktutövningen fordrar varken avsikt eller förutseende och behöver således inte handla om avsedd manipulation eller förtryckande maktutövning. En sådan maktsyn bidrar till en nyanserad institutionell maktanalys. Institutioner inbegriper både mönster för tänkande och handlande, det vill säga en kognitiv föreställningssida och en handlingssida, eller anorlunda uttryckt en börat-sida och en varat-sida – och övergripande sett både idéer och praktiker. I förhållande till interorganisatorisk samverkan är ett sådant synsätt på makt fruktbart, då samverkan som idé i sig utövar en slags ”kognitiv makt” vilken bygger på en idé om konsensus, som jag menar kan dölja underliggande institutionella intressekonflikter mellan organisationer, logiker och samverkansaktörer, vilka är viktiga att uppmärksamma då de får en rad avsedda eller oavsedda konsekvenser ifråga om makt och institutionell förändring.

Samverkan, komplexitet och osäkerhet

Analysen har visat att komplexiteten i samverkan medför en osäkerhet både avseende idéer, praktiker och konsekvenser av praktiker. Osäkerheten medför också att de maktspel som aktualiseras i mötet mellan de skilda fälten och logikerna är svåra att överblicka och förutse konsekvenserna av. Att idén om samverkan starkt präglas och genomsyras av idén om konsensus, medför också att makten intar diffusa skepnader. Konsensusprägelns hos samverkansidén kan på så vis också medföra att vissa aktörer övertar en annan logik samtidigt som de släpper på den egna, i viss utsträckning utan att vara fullt medvetna om på vilket sätt maktförhållanden och ansvar därmed ändras. Det finns mot bakgrund av komplexiteten och osäkerheten i samverkan, en risk

att samverkan motverkar helhetsperspektivet och snarare inriktas mot att särskilt en tongivande logik vinner tolkningsföreträde. Då en samverkanskontext spänner över ett flertal organisatoriska fält, som inbegriper ett flertal logiker vilka kan stå i konflikt med varandra, så försvåras samverkansprocesserna, vilket leder till osäkerhet. Jag menar att det i sin tur leder till ett behov av att förenkla komplexiteten och strukturera samt rutinisera samverkansprocesserna. Analysen har visat flera exempel på sådana försök vilka visat sig i skilda ”praxis”, framförallt i förhållande till sekretesstolkningar av samråds- och medhöringssituationer.

Populära organisationsidéer – som samverkan i barnahus – kan tolkas utgöra *interaktiva idéer* (kapitel 4) då det sker ett kontinuerligt växelspel mellan den immateriella idén och de materialiserade praktikerna. Idéspridningen och variationerna som visat sig mellan orterna kan också tolkas utifrån begreppet *rationaliserade myter* (kapitel 6). Institutionella idéer fungerar då som myter, vilka organisationer inlemmar för att vinna legitimitet och för att överleva, och som leder till att många organisationer anammar en och samma organisationsidé. Myterna skapar samtidigt glapp mellan de formella organisationsstrukturerna och de faktiska aktiviteterna och praktikerna. Att idéer utgör myter, snarare än verklighetsnära beskrivningar av organisationspraktiker, möjliggör således också för att materialiseringen av idén leder till en mängd lokala varianter, liksom att glapp uppstår mellan idén och praktiken. Samverkan tolkad som en rationaliserad myt stöds vidare av att samverkan som ”lösningen” uppfattas som legitim oberoende av utvärderingar av dess inverkan på utfall eller effekter, då dess rationella effektivitet snarare tas för given.

Analysen har också påvisat att samverkan utgör en ”rationaliserad myt” på så vis att det finns en diskrepans mellan samverkan som idé och samverkan som praktik, att de effekter som samverkan idémässigt motiveras utifrån inte överensstämmer med de effekter som samverkan leder till i praktiken. De två övergripande målen med barnahuset utgörs av att dels effektivisera rättsprocessen och öka lagföringen, dels förbättra skyddet och stödet till målgruppen. Resultaten från både den första och den uppföljande utvärderingen visar att varken genomströmningstider kortats eller lagföringen ökat avseende rättsprocessen, och att stöd och behandling i stor utsträckning varierar mellan barnahuset.¹⁴⁷ Samtidigt betraktas samverkan fortsatt som effektiv och kvalitetshöjande förknippad med samverkan som idé. Samverkansidén fortsätter därmed också att spridas.

Jag menar att jag, utöver teoretiskt stöd, även har empiriskt stöd för samverkans komplexitet och för diskrepansen mellan samverkan som idé och praktik, liksom att samverkan kan leda till ”rollförvirring” och förskjutning av logiker. Det innebär enligt min mening också ett stöd för att tolka samverkan som en ”rationaliserad myt”. En intervjuperson reflekterar på följande vis över samverkan:

147 Kapitel 1 med hänvisning till Åström & Rejmer, 2008; Diesen et.al. 2010. Som beskrivits i kapitel 4 är resultaten av samverkan utifrån tidigare samverkansforskning osäkra. Analysen av samverkan i barnahus bekräftar samverkans osäkerhet både avseende processerna och processernas konsekvenser.

Alla tycker att det är bra /.../. Det är inte någon i [orten] som skulle våga säga att det inte är bra med samverkan. Det blir också lite löjligt. Vi pratar om samverkan så mycket så man nästan mår illa bara av att höra ordet, utan att ifrågasätta vad det innebär. Hur många har egentligen satt sig ner och läst om det, vad är det, vad är samverkan? Det är precis som ett barnperspektiv. Samverkan är så olika för olika personer. /.../ Jag tror att när vi gick in i detta /.../ trodde att det skulle lösa sig av bara glädjen av att vi jobbar med det. Vi var så fruktansvärt entusiastiska, det här *ska* fungera. Sen när man sitter med verkligheten så blir det inte så. Så vi måste hitta något bra sätt att samverka på, att samarbeta. /.../ Jag tror att det är viktigt att man behåller sin roll, att man står för det man står för. Ha tydliga klara roller i vad man gör, att ha definierat sin roll i det hela, sen lägga det på bordet på något sätt. Jag tror att det är jättesvårt, och det har jag hört från andra ställen också (I:5).

Jag låter detta uttalande belysa en möjlighet till ökad reflektion kring samverkans innebörd, processer och konsekvenser. Trots den diffusa makten, som ofta kan vara omedveten, finns det alltså empiriska exempel på kritiska reflektioner kring samverkans innebörd.

Samverkansbegreppet speglar enligt min mening främst ett idémässigt plan, medan det fungerar sämre som ett teoretiskt och analytiskt verktyg för att analysera vad samverkan innebär i praktiken, eller vad samverkan leder till för konsekvenser (kapitel 4). Jag menar således att samverkansbegreppet i sig är otillräckligt för att förstå och analysera samverkansprocesser och dess konsekvenser ifråga om institutionella förändringar. Det krävs därav andra kompletterande och fördjupande teoretiska perspektiv och begrepp för att studera samverkan i praktiken. Av denna anledning har jag utvecklat och tillämpat en teoretiskt förankrad analysmodell i min studie, som kombinerar flera teoretiska perspektiv och begrepp vilka sammantaget belyser olika nivåer och aspekter, och som jag menar är användbar för att studera just samverkansprocesser och institutionell förändring till följd av samverkan. Genom att jag har utgått från ett konflikt- och processperspektiv snarare än ett konsensusperspektiv, liksom att jag har utvecklat och tillämpat en kritisk analysmodell, menar jag att också samverkansprocessernas omedvetna konsekvenser ifråga om makt- och institutionaliseringsprocesser har kunnat belysas.

I metodkapitlet beskriver jag min forskningsprocess som abduktiv, som ett växelspel mellan teori och empiri (kapitel 5). Jag menar att empiri och teori tillsammans inte enbart har möjliggjort en utveckling och tillämpning av analysmodellen, utan också har medfört en vidareutveckling av det teoretiska ramverk som inbegrips i analysmodellen. Den vidareutvecklade analysmodellen har visat sig vara användbar för att besvara mina syften. De institutionella perspektiven har vidareutvecklats genom att jag har kompletterat dem med rättssociologiska och maktteoretiska perspektiv och begrepp, och exempelvis fyllt logikbegreppet med ett rättssociologiskt innehåll som bidrar med en fördjupad förståelse för rättens betydelse för samverkansprocesserna. Institutionaliseringsprocesser av både homogeniserande och differentierande karaktär har belysts, vilket tydliggör att ett flertal institutionaliseringsprocesser pågår samtidigt, på olika nivåer. Både medvetna och omedvetna institutionaliseringsprocesser har därmed uppmärksamats liksom olika former av tydlig och diffus makt.

För att föra abduktionen ett steg längre skulle tillämpningen av analysmodellen härfter behöva styrkas genom förnyad tillämpning på flera fall. Detta skulle kunna ske genom att studera idéspridningen och materialiseringen av tillkomna barnahusverksamheter, exempelvis i olika nordiska kontexter, som jämför variationer och mönster i institutionaliseringsprocesser. Det skulle även kunna ske genom förnyad tillämpning på andra kontexter av samverkan, för att vidareutveckla en mer generell förståelse för interorganisatoriska samverkans- och förändringsprocesser samt en fördjupad förståelse för rättens och maktens betydelse.

English summary

Law, power and institutional change A critical analysis of public agencies' collaboration in Barnahus¹⁴⁸

Introduction

In the past twenty-five to thirty years, collaboration among various public agencies and organisations with regard to measures aimed at a variety of vulnerable groups within society has constituted a developmental trend, especially in relation to welfare measures for children and families at risk. At the same time, research shows that the outcomes of such collaboration are uncertain, and thus there is no evidence to support the premise that it has the effects cited as a reason for its use. This dissertation studies a new societal organisational form, inter-organisational collaboration. It provides the more specific object of study within the context of Barnahus, where social services, healthcare and medical services, police and public prosecutors collaborate under one roof on investigations of suspected crimes against children. The dissertation analyses how the collaborative processes among the agencies are structured, and the changes resulting from this collaboration in terms of the collaborative actors' institutional beliefs and working methods in conjunction with investigations and measures aimed at the children and their families.

Objectives and sub-objectives

The overarching objective of the dissertation is to study inter-organisational collaboration processes and their associated consequences in a critical and problem-oriented manner, with particular emphasis on the importance of law and power in this context.

148 The American term for similar organisations is Children's Advocacy Centers.

This objective is in turn divided into two sub-objectives.

- A theoretical and methodological objective to develop a theoretically grounded analytical model that can be used to critically analyse collaborative processes and associated institutional changes.
- A contextual analytical objective to analyse, with the aid of the model devised, the empirical context(s) under study in the dissertation, namely, collaboration in the context of Barnahus.

The dissertation is divided into four parts. The first one (chapters 1-5) introduces the dissertation topic, background knowledge and methodology. The second (chapters 6-9) deals with the first sub-objective, in other words, the development of the theoretically grounded analytical model. The third (chapters 10-13) addresses the second sub-objective, in other words, the application of the analytical model to the re-analysis of the Barnahus collaboration. An integrated analysis is undertaken in the fourth and final part, which also closes with conclusions and reflections (chapter 14).

Background

In order to provide a background understanding of the formal institutional framework that encloses the collaborative context, the dissertation undertakes, in terms of the sociology of law, a review of the key legal provisions on the basis of and in relation to which the collaborative actors act. I describe the legal framework for the social welfare and criminal investigations, respectively, of suspected crimes against children, specific collaborative regulations, regulations governing task allocation and information disclosure among the collaborative actors, as well as the relevant confidentiality regulations that either permit or impede collaboration and information exchange among the collaborative actors. Here, by way of conclusion, I highlight the central tensions and conflicts that arise from the legal institutional framework and play a role in how the collaborative processes are structured in practice. These tensions relate to the fact that the Barnahus operations extend over several areas of law dealing with social welfare and crime, where different legislation applies. Certain agencies are responsible for child welfare, health and development, and others, for investigating and prosecuting criminal offences. Furthermore, regulations on collaboration also conflict with those relating to confidentiality. Confidentiality protects various interests and its level varies from one agency to another, resulting in complicated assessments and interest-balancing in exchanging information and coordinating parallel investigations. Furthermore, there is a tension between social services' foremost and primary responsibility for the child's protection and support need, on the one hand, and the criminal investigative efforts of the police and the prosecutor, on the other hand, for example, in the matters of disclosing information to custodians.

In addition, three emerging perspectives are described, which comprise aspects of the institutional environment of the Barnahus collaboration, namely the crime

victim perspective, the child perspective and the user perspective. The latter perspective is associated with the development of inter-organisational collaboration within the welfare sector, and is considered in greater detail in conjunction with a review of previous research into collaboration, which concludes with a discussion of the collaborative concept, and of overlapping and related concepts. Here, I justify why I consider that there is a need for other theoretical perspectives and concepts besides the collaborative concept, in order to study collaborative processes and their consequences critically and in depth. In this section I also discuss the critical focus of my study of collaboration, in comparison with previous studies which have largely proceeded from a normative-promoting perspective.

Methodological approach and materials

The methodology chapter describes the critically qualitative methodology of the dissertation as well as how the research process has been conducted abductively, i.e., as an interplay between empirical data and theory. The analysis of the empirical material has been undertaken in two overarching stages: an initial empirical analysis and a second theoretically grounded re-analysis. Through this process, a theoretically grounded analytical model has been developed (the first sub-objective of the dissertation) in the light of the results from the first analysis stage. This theoretical analysis model has in turn made possible the second analysis stage (the second sub-objective of the dissertation).

Empirical material for the study was collected as part of the evaluation of the pilot project involving Barnahus in six locations in Sweden from 2006 to 2008. The primary material for the dissertation is based on the collaborative study, i.e., the interview and questionnaire surveys as well as observations of the consultation meetings, which I conducted on these six locations. In addition, other materials have been used as secondary/reference material, when it was judged important for the overarching objective of the present work. The reference material, in contrast to primary material, has not been used as raw data, but is referred to on the basis of the results of the respective sub-reports. The figure below shows an outline of the primary and secondary/reference material.

PRIMARY MATERIAL	SECONDARY-/REFERENCE MATERIAL
Interviews with collaborative actors – semi-structured interviews with the permanent staff of the different Barnahus: - 15 interviews with 22 informants, of which 9 were individual and 6 were group interviews	Consultation protocols: - N= 947
	Preliminary investigations: - N= 429
Observations of the consultative meetings in conjunction with the interviews	Social welfare investigations: - N= 236
Questionnaires aimed at the collaborative actors – a questionnaire survey with structured questions as well as open follow-up questions to all agency representatives in the different collaborative groups: - 105 surveys answered out of 147 (72 % response rate)	Interviews with children and parents: - 12 interviews with children - 22 interviews with parents
	Various kinds of documents and statistics

Figure 1. Empirical primary and secondary/reference material

The methodology chapter describes in detail the implementation of the planning, collection and treatment of the collaboration studies, as well as those considerations made with regard to methods and selection principles. The implementation of the theoretically grounded re-analysis is further described using a triangulation approach, which means that different theoretical perspectives, qualitative and quantitative methods as well as various empirical materials have been combined in order to achieve an in-depth and composite understanding of collaboration that elucidates its complexity and different dimensions. The methodology chapter also discusses ethical considerations in the study, as well as the scope for generalisations with respect to, both the narrowly empirical and more theoretically driven analyses.

Starting points, theoretical perspectives and concepts

Theoretically, I start with a constructivist conflict perspective on organising, where it is understood, and then studied, as something that undergoes constant negotiation and change, where I am particularly interested in those changes to which tensions and conflicts among different institutional orders give rise to. Furthermore, I use

Giddens' structuration theory as a meta-theoretical framework, in order to describe how the institutionalisation processes in inter-organisational collaboration takes place. This structuration elucidates the interplay and mutual dependence between institutions and actions. Structuration theory is thus used as a basis for explaining both how established institutional patterns affect collaboration and how collaboration affects reproduction and/or transformation of already established institutional patterns and/or production of new institutional ones. These starting points also form the basis for my critical perspective and my choices of more specific theories and concepts.

I work with neo-institutional organisational theories that focus on those processes that occur among organisations, rather than on individual organisations, in other words, a theoretical and methodological point of departure directed towards an inter-organisational analysis level. Furthermore, in addition to neo-institutional perspectives and concepts, I have used perspectives and concepts from the sociology of law and theories of power for an in-depth exploration of the importance of law and power for the institutionalisation processes shaped by collaboration.

The power perspectives, combined with the institutional perspectives, helps to illustrate the interactions between actor and structure, and between conscious and unconscious as well as clear and diffuse power effects of collaboration. Structural and clear power, for example, may involve a formal decision-making power, in other words, who holds the formal legal decision-making power over various issues discussed within the collaboration. More diffuse and unconscious forms of power may involve, for example, who has the power to control those included in, and excluded from, the collaboration, the issues to be discussed or not within the collaboration or who holds the power to "set the agenda" for the collaborative processes in a broader cognitive sense, for example, in terms of problem definitions or how work efforts will be prioritised.

The law is considered from an institutional perspective, which means that its interpretative nature is emphasised. It thus obtains its content through social interaction and so forms a part of the institutional environment to which organisations and actors have to relate, and where they collaborate and negotiate on the basis of this environment as well as in reference to it.

The theoretical power perspectives facilitate the growth of a nuanced understanding of how different forms of power affect legal interpretation and application. This occurs in relation to different argumentation and decision-making models, consisting of norm-rational, goal-rational and interest-balancing logics. I thus consider these models key components of the logics that characterise the different organisations and collaborative actors in the Barnahus collaboration.

Institutional logics are defined within institutional theory as interpretative schemas associated with control structures and decision-making systems, or as organising principles, comprising material rules of conduct and symbolic structures, which can be linked to individual organisations in the collaboration. Broader meta-logics, or overarching institutional logics, provide instructions across a set of different fields,

and constitute a kind of general framework or structure, common to all or several collaborating organisations. Institutional theory stresses the importance of understanding the more precise content of the logics, in relation to a particular context. For this purpose I have used the concepts of norm rationality, goal rationality and interest-balancing.

Collaboration in the context of Barnahus is located in an area of contention between two fields of law, criminal and social welfare law, and it thus also lies between norm and goal rationality. Criminal law belongs to the traditional judicial system, where decision-making operates (primarily) on norm-rational logics, compared with decision-making principles within social welfare law, which operate (primarily) according to goal-rational logics. Criminal law is applied in response to a committed act (*ex post*), in relation to the collaborative context represented by the criminal investigations that focus on suspected crimes committed against children, while social welfare law should primarily result in decisions aimed at achieving actual future outcomes for the individual (*ex ante*), in relation to the collaborative context represented by the social, psychological and medical investigations and measures intended to ensure the child's welfare, health and development. Hence, within the goal-rational type of decision-making in social welfare law, each decision is governed (formally) by the objectives to be achieved through the action in question, while the consequences of the decisions within the norm-rational type of decision-making are on the contrary of secondary importance. These decision models, interpreted as institutional logics, also allow varying room for interpretation in their application, where goal rationality represents a more open and flexible decision-making model than does norm rationality.

For the interest-balancing model, the objective is to reach a compromise between conflicting interests. An ideal application involves taking account of specified interests in the specific situation as well as achieving a normatively correct balance given the conditions of the particular case. I have interpreted collaboration as a coordinating steering mechanism and a weighted overarching institutional interest-balancing logic. Here, interest-balancing relates not only to a balancing between specified interests in a single item of legislation or a single regulation, but also between different items of legislation or regulations. More specifically, it is about weighted balances between those interests specified by the collaborative regulations and those specified by the confidentiality regulations. Furthermore, this balancing is undertaken not by a single actor but through negotiations among several actors, each one of whom argues on the basis of his or her institutional interests and logics.

In this manner collaboration is viewed as a form of an overarching institutional interest-balancing logic, while norm and goal rationality comprise those institutional logics that can be associated with each respect collaborative actor. Hence, these logics exist at different levels. Content and results of collaboration as an overarching institutional logic then become dependent on the negotiations and power games that emerge among the collaborative actors based on their respective institutional logics.

The argumentation and decision-making models thus comprise those logics on the basis of which collaborative actors argue and act and those ones that compete for room for interpretation in the collaboration. Based on these logics, the collaborative actors argue in different negotiations. The power games between transparent and diffuse forms of power that arise thus determine how the logics are reproduced, shifted or changed, and more precisely which ones gain priority right of interpretation in the collaboration and which content this collaboration is given.

In relation to the collaboration in Barnahus, the tension between the criminal-law oriented and the treatment-oriented logics comprises the most central one, although there are also internal tensions such as those between child protection and family support. In addition, in the collaboration, overarching institutional logics develop that are common to all or most of the collaborative actors, based on the weighted balancing of interests that arises.

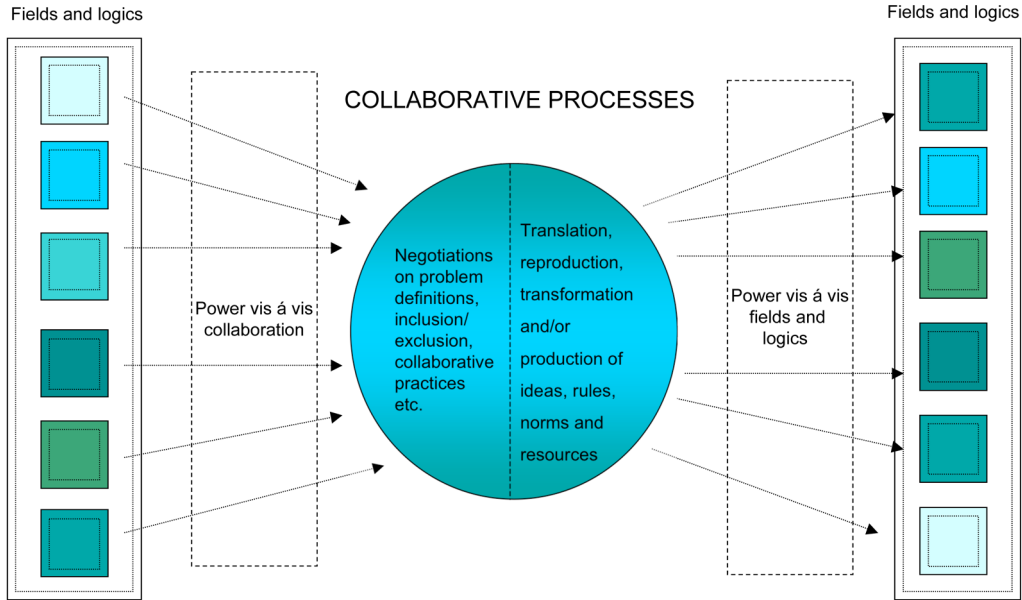
By analysing how collaboration is organised and the content that it acquires, the roles played by the collaborative actors and the institutional changes in which collaboration can result, in that logics are shifted, adopted or achieve priority right of interpretation, I consider that it can be demonstrated how the beliefs and modes of behaviour of the collaborative actors are changed by collaboration. In this manner, one can also approach and reflect on the consequences these changing patterns of behaviour may have for those affected by the collaboration, i.e., the children and their families.

A model for an institutional power analysis

In the light of the first three chapters of the second part, I present a theoretically based analytical model, which is a translated, freely interpreted and further developed version of Phillips, Lawrence & Hardy's model of the institutional context of collaboration. This model combines institutional perspectives with perspectives and concepts from the sociology of law and from theories of power. I have thus given this analytical model a partially new content, which elucidates the importance of law and power for collaborative processes and institutional change as a result of collaboration.

Through the analytical model, I intend to illustrate how the institutional perspectives are linked to the power perspectives, in relation to those collaborative processes that are being analysed. The left-hand side of the figure refers to *what is inserted into*, is actualised and affects the collaborative processes, while the right-hand side refers to *what emerges from* the collaborative processes, i.e., which institutional changes this collaboration gives rise to. The collaborative actors thus carry with them ideas, rules, norms and resources that constitute the respective actors' institutional logics in the concrete collaborative situation. These logics are used in negotiations among the actors, and are the subject of negotiations in relation to problem definitions, inclusions/exclusions in the collaboration, how specific collaborative practices should

be organised, and what roles participants should play in the collaboration etc. The negotiations thus imply struggles for room for interpretation among the logics and lead in turn to the logics' changing and being changed, in other words, to institutional changes. The forms of power actualised in the negotiations thus determine the institutional changes in which collaboration will result.



Model interpreted and further developed according to Phillips, Lawrence & Hardy (2000) "The institutional context of collaboration"

Figure 2. Analytical model for studying collaborative processes and institutional change

In the analytical model the most central concepts are drawn from the institutional perspectives. They therefore represent an overarching framework, to which perspectives and concepts taken from the sociology of law and from theories of power were added. I distinguish in analytical terms between the different levels, with regard to both fields and logics through the concepts of institutional and organisational fields, respectively, as well as overarching institutional and institutional logics, respectively. I thus wish to illustrate that the institutional environment may consist of institutional ideas, norms, rules and logics that exist at different levels and thus permeate a varying extent of the collaboration context that is being studied. This also means that the institutionalisation processes include both patterns and variations among different Barnahus operations, organisations and collaborative actors.

The re-analysis

The analytical model can be used to critically study collaborative processes and institutional change as a result of collaboration in different contexts. The third part of the dissertation, which presents the re-analysis, uses the analytical model to analyse the empirical context under study, namely collaboration in six Barnahus operations. Different perspectives and concepts, embodied in the analytical model, have been used in various parts of the re-analysis, to highlight different aspects and levels of the collaborative processes, interpreted as power- and institutionalisation processes.

By way of introduction the re-analysis first describes how the Barnahus collaboration as an immaterial idea has led to overarching variations among them, when the idea has been translated and realised in local contexts and practices. These overarching variations, together with central tensions between the criminal law and treatment logics form the point of departure for subsequent re-analysis chapters. There then follows an analysis of both how problem definitions have been arrived at through negotiations in the collaboration, thereby giving rise to varying inclusions and exclusions with regard to the target group, and how institutional tensions have influenced the manner in which the collaborative actors regard children's rights in relation to the Barnahus operations. Subsequent analysis chapters relate to how collaboration has been organised, and the collaborative practices developed at each Barnahus, with particular regard to consultation and co-hearing situations, which provide the most concrete collaborative arenas. Interpretations of confidentiality regulations as well as inclusions and exclusions with regard to the collaborative actors are noted, as are varying degrees of integration among different agencies and Barnahus operations. Furthermore, I analyse the roles that the collaborative actors hold as "institutional agents", and thus the different forms of power that they exercise in the collaboration. I subsequently analyse the institutional changes in which collaboration has resulted, in the light of various power games, where a general process of "juridification" is noted. I show how those collaborative actors, who are to be primarily assigned to the treatment logic, have acted towards, allowed themselves to be influenced by, and, to a certain extent, adopted, the criminal law oriented logic through collaboration, and to a greater extent than vice versa. In conclusion, I undertake an integrated institutional power analysis, in the light of what the overall analysis has shown, which highlights the trend towards a common overarching institutional field, but continuingly separate organisational fields. The institutionalisation processes thus include both patterns and variations at different levels.

Results and conclusions

In this dissertation I have studied inter-organisational collaboration in a context of Barnahus, where social services, healthcare and medical services, police and public prosecutors collaborate under one roof on investigations of suspected crimes against

children. I have been interested in reaching a deeper understanding of patterns and variations among the Barnahus operations in both how collaboration is organised and how the tensions, dilemmas and interpretative processes affect the collaborative processes. I have also been interested in reaching a deeper understanding of how the collaborative actors influence and are influenced by each other in the collaboration, and the consequences of this influence for the content of the collaboration, and also for the respective collaborative actors' roles, beliefs and working methods. In this respect, I have wanted in particular to highlight the importance of law and power for the collaborative processes and the associated institutional changes.

The analysis has revealed a large number of variations among different Barnahus operations with regard to problem definitions, inclusions/exclusions of both target groups and collaborative actors, interpretations of regulations and of confidentiality, organising and practices in consultation and co-hearing situations, as well as the fact that collaboration, participation and integration have varied greatly and have been "deficient" in comparison with the collaboration idea. Nonetheless, there are at the same time results suggesting that each Barnahus and the collaborative actors have increasingly tended towards a common institutional field. The institutionalisation processes thus include both variations and patterns, or, in other words, both differentiating and homogenising processes.

The analysis has shown that the dissemination of the collaborative idea in the context of Barnahus comprises a homogenising process at an overarching level, which, when the idea is translated and materialised in local contexts and practices, leads to a differentiation process that implies that a large number of variations occur among the different Barnahus operations. At the same time, with the aid of the analytical model as a theoretical interpretive framework, I have been able to identify a further homogenising process, on yet another level, which relates to the process and the pattern included in the "juridification". This homogenising process can be understood as an institutionalisation process where each Barnahus and the different organisations and collaborative actors have come to evolve increasingly towards a common institutional field. This homogenising process of juridification can also be interpreted as a diffuse form of power, that is, as an institutionally linked exercise and effect of power, which may be increasingly "taken for granted" as something "natural" (in other words, become institutionalised).

The institutional power analysis shows how primarily the social services have acted towards and adapted themselves to the role of the police and the prosecutors, how the sequence of work efforts have been organised in such a way that the police and the prosecutors are given priority over the social services. With the aid of the theoretical perspectives and concepts that I have combined in the analytical model, attention is directed towards those power games that arise among the collaborative actors and also those changes that collaboration brings about. The analysis has shown how the criminal law logic has gained the priority right of interpretation at the expense of the treatment logic, and also how those collaborative actors, who, in institutional terms, are a part of the treatment logic, have, to a greater extent, adopted a criminal

law oriented logic because of their collaboration in Barnahus than vice versa. I have thus been able to note a general process of juridification, which is an institutional change that results from the collaboration.

The sequence of work efforts among the different actors reflects the power relationship among the different institutional logics. At the same time, the order of efforts reflects an asymmetrical power relationship among the collaborative actors as “institutional agents”. The analysis of the Barnahus collaboration has been viewed in an overarching fashion as resulting in a priority right of interpretation for one logic, even if mixed forms have also been demonstrated.

It can be concluded that the criminal law oriented logic, appertaining to a more effective and improved legal process, has gained, in the power and institutionalising processes of Barnahus, a priority right of interpretation over the treatment oriented logic appertaining to an improved and child-adapted form of protection and support. The shift in power and responsibility comprises the general process I have termed juridification. In this case it involves the fact that collaborative actors, who are to be primarily assigned to the treatment logic, have allowed themselves to be influenced by, and to a certain extent have adopted their working method to, the criminal law oriented logic, and that this general process constitutes an institutional change that results from the collaboration. Juridification represents a new power structure, which includes a norm and responsibility shift away from a treatment logic and towards a criminal law logic, which also entails a substantive focus on what has been (*ex post*) rather than on what will follow (*ex ante*). More specifically, this implies a focusing on the suspected crimes committed, rather than an investigation of needs and how the children and the families’ future situation can be improved through support and treatment measures. This power and responsibility shift refers to the fact that due to juridification, there has been a shift from the social services’ formally institutional primary and principal responsibility for child protection and support, to the police and the prosecutors’ responsibility to investigate and prosecute crimes.

Barnahus are admittedly a child-adapted environment with scope for coordinated measures, that could be interpreted as meaning that the collaboration within this organisation has meant reinforcement of the psychological support for children in conjunction with the judicial process. If the psychological support is considered in a wider and longer-term perspective, and thus not merely in relation to the criminal investigation and trial, but also in relation to being able to offer, and obtain consent to, needs-oriented support and treatment measures for children (and their families), with the aim of being able to improve the children’s future situation, the result will be a different one. The analysis, precisely in relation to these aspects and on the basis of a treatment logic, has demonstrated risks (to the children) through, on the basis of a criminal law oriented logic, excluding parents and family, in cases involving crimes within close relationships. Therefore, in light of the analysis, there is a risk that the holistic perspective, which, based on the collaborative idea, is expected to grow, will more likely in practice diminish through collaboration.

Participation in collaboration has proven to be of crucial importance to the possibilities to exert influence, but it also implies a possibility of being influenced. That power is relational, consists of both its exercise and resistance, and plays out as an interaction between structure- and actor-oriented power, as well as between clear and diffuse exercise of power, has been demonstrated in the theoretical analysis of the different empirical materials. Power relations and collaborative practices therefore appear somewhat different in various contexts. Even if power is relational, and influence thus occurs among all the collaborative actors, this happens to different degrees for different collaborative actors, and has various consequences in terms of power and institutional change.

The analysis has also shown that collaboration is a “rationalised myth” in the sense that there is a discrepancy between collaboration as an idea and as a practice, that the effects that justify it as an idea are inconsistent with the effects that it achieves in practice, while it continues to be seen as efficient and quality-enhancing, which is associated with it as an idea, and thus continues to spread.

Various modern theories of power point towards an invisibility of power, i.e. a trend towards more subtle and diffuse forms of power rather than visible, clear or compelling ones. Legal developments can also be viewed in this light. An increasingly widespread legal system that also implies a blurring of the boundaries between politics and administration, where the determination of the content is undertaken by the administration, can be seen as a part of this invisibility of power. One consequence of invisible, diffuse power is that the resistance to power becomes more difficult and that power and responsibility tend to drift apart. My study points in the same direction. Inter-organisational collaboration is interpreted as a coordinating steering mechanism and a weighted overarching institutional interest-balancing logic, open to divergent interpretations, content and consequences, for example, with regard to power and the rule of law. The analysis has cast light on how law becomes part of power and vice versa, and that the forms of power that are actualised in the collaboration assume both clear and diffuse guises that are shaped in an interplay between structure- and actor-oriented power. In the light of the fact that the law in a collaborative context contributes to tensions, normative conflicts and dilemmas for the collaborative practice, it also contributes to the uncertainty that characterises the interaction processes and the negotiations that take shape. In negotiations and interaction the law is interpreted according to different logics and acquires its content depending on the forms of power that are actualised and realised.

For this reason, I consider it very important to view power in a wide perspective, which illuminates both clear and diffuse forms that together reveal that power encompasses abilities or capacities to both act and impede action, as well as to shape and control both the thoughts and actions of others, without reducing the exercise of power to individuals, but rather focusing on institutionally linked power. Diffuse power, exemplified here by juridification, is a power to “set the agenda” for the collaborative processes in an institutionally cognitive sense. Certain lines of thought thus become the dominant ones; this order is viewed as natural, and patterns of both

thinking and acting change. Invisibility involves a neutralisation of conflicting institutional interests and values, or their being avoided or completely concealed.

Those subjected to the diffuse power structure consent unwittingly and voluntarily to dominance, which in turn refers to an institutionalisation process that results in the power subjects' (gradually) considering power as natural and thus choosing to submit to it and to conform to the institutional order. In relation to inter-organisational collaboration, such a view of power is fruitful, as collaboration as an idea in itself exercises a kind of "cognitive power" that is based on the idea of consensus. In my opinion, consensus can mask underlying institutional conflicts of interest among organisations, logics and collaborative actors, which it is important to pay attention to as these conflicts have a number of (intentional or unintentional, conscious or unconscious) consequences in terms of power and institutional change.

The collaborative concept based on my interpretation primarily mirrors a conceptual plane, while it works less well as a theoretical and analytical tool for analysing what collaboration means in practice, or what consequences it has. I thus consider the collaborative concept in itself as inadequate for understanding and analysing the collaborative processes and their consequences in terms of institutional changes. Therefore other complementary and in-depth theoretical perspectives and concepts are required in order to study collaboration in practice. To this end, I have developed and applied a theoretically grounded analytical model in my study, which combines several theoretical perspectives and concepts that together illustrate different levels, and which I consider have been useful for studying precisely collaborative processes and institutional changes as a result of collaboration.

In the methodology chapter of the dissertation I describe my research process as abductive, as an interplay between empirical data and theory. In order to take abduction one step further, the application of the analytical model would subsequently need to be substantiated by re-application to several cases of collaboration. This could be done by studying the conceptual dissemination and the realisation of newly established Barnahus operations, for example in different Nordic contexts, that compare patterns and variations in institutionalisation processes at different levels. Another possibility is a renewed application to other collaborative contexts, in order to further develop a more general understanding of inter-organisational collaborative and change processes, which pay special attention to law and power.

Referenser

Litteratur

- Alvesson, Mats & Deetz, Stanley (2000) *Kritisk samhällsvetenskaplig metod*. Översättning: Torhell, Sven-Erik. Studentlitteratur, Lund.
- Alvesson, Mats & Sköldböck, Kaj (2008) *Tolkning och reflektion. Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Studentlitteratur, Lund.
- Anell, Anders & Mattisson, Ola (2009) *Samverkan i kommuner och landsting – en kunskapsöversikt*. Studentlitteratur, Lund.
- Andersson, Gudrun & Bangura Arvidsson, Maria (2006) *Barnet mellan två föräldrar – insatsen kontaktperson i umgängestvister*. Stiftelsen Allmänna Barnhuset.
- Arwal, Anita & Caldwell, Kay (2005) "Do all health and social care professionals interact equally: a study of interactions in multidisciplinary teams in the United Kingdom." *Scand J Caring Sci* 2005;19:3:268-273.
- Axelsson, Runo & Bihari Axelsson, Susanna (red.) (2007) *Folkhälsa i samverkan mellan professioner, organisationer och samhällssektorer*. Studentlitteratur, Lund.
- Axelsson, Runo & Bihari Axelsson, Susanna (2006) "Integration and collaboration in public health – a conceptual framework" i: *International Journal of Health Planning and Management*, 2006; 21; 75-88.
- Baier, Matthias & Svensson, Måns (2009) *Om normer*. Liber.
- Barley, Stephen R. & Tolbert, Pamela S. (1997) "Institutionalization and Structuration: Studying the Links between Action and Institution" i: *Organization Studies*, 1997; 18: 93-117.
- Bell, Judith (2000) *Introduktion till forskningsmetodik*. Översättning: Nilsson, Björn. Studentlitteratur, Lund.
- Berggren, Bengt (1982) *Psykiatriska kliniken i Ängelholm*. Stockholm: Spri (Psykiatri i omvandling; Spri-rapport 107).
- Bergenlöv, Eva; Lindstedt Cronberg, Marie & Österberg, Eva (red.) (2009, ny upplaga) *Offrer för brott: våldtäkt, incest och barnamord i Sveriges historia från reformationen till nutid*. Nordic Academic Press, Lund.
- Bierlein, Katja & Platzer, Ellinor (1999) *Myndighetssamverkan i projekt Malmö Rehab 2000*. Sociologiska institutionen, Lunds universitet.
- Boklund, Ann (1995) *Olikheter som berikar? Möjligheter och hinder i samarbetet mellan socialtjänstens äldre- och handikappomsorg, barnomsorg samt individ- och familjeomsorg*. Stockholms universitet.
- Brottsförebyggande rådet 2009;12 *Väld mot kvinnor och män i nära relationer. Väldets karaktär och offrens erfarenheter av kontakter med rättsväsendet*.
- Brottsförebyggande rådet 2010;4 *Mäns våld mot kvinnor, bedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer. En första uppföljning av regeringens handlingsplan*.
- Börjesson, Mats & Rehn, Alf (2009) *Makt*. Liber.
- Callaghan, Leonard (2006) "The use of collaboration in personal outcomes." *International Journal of Health Care Quality Assurance*, vol. 19, no. 5, 384-399.
- Campbell, John L. (2004) *Institutional Change and Globalization*. Princeton University Press.

- Child, John & Faulkner, David (1998) *Strategies of cooperation: managing alliances, networks and joint ventures*. Oxford University Press.
- Clegg, Stewart; Courpasson, David & Phillips, Nelson (2006) *Power and Organizations*. Sage Publications.
- Clevesköld, Lars & Thunved, Anders (2009) *Sekretess. Handbok för socialtjänsten*. Norstedts Juridik.
- Clevesköld, Lars; Lundgren, Lars & Thunved, Anders (2010) *Handläggning inom socialtjänsten*. Norstedts Juridik.
- Cross, Theodore; Jones, Lisa M.; Walsh, Wendy A.; Simone, Monique & Kolko, David (2007) "Child forensic interviewing in Children's Advocacy Centers: Empirical data on a practical model." *Child Abuse and Neglect*, 31: 1031-1052.
- Czarniawska, Barbara (1997) *Narrating the Organization. Dramas of Institutional Identity*. The University of Chicago Press.
- Czarniawska, Barbara (2005) *En teori om organisering*. Studentlitteratur, Lund.
- Dahlberg-Larsen, Jørgen (1994) *Lovene og livet. En rettsociologisk grundbog*. Akademisk Forlag.
- Danermark, Berth & Kullberg, Christian (1999) *Samverkan: välfärdsstatens nya arbetsform*. Studentlitteratur, Lund.
- Dahlstrand, Lotta (2004) *Barns deltagande i familjerättsliga processer*. Juridiska fakulteten, Uppsala universitet.
- DiMaggio, Paul J. & Powell, Walter W. (1983) "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields" *American Sociological Association*, 1983: 48: 2: 147-160.
- Edelman, Lauren B. & Suchman, Mark C. (1997) "The Legal Environments of Organizations" *Annual Review of Sociology*, 1997: 23: 479-515.
- Ehrlich, Eugen (2002, ny upplaga) *Fundamental principles of the sociology of law*. Översättning: Moll. Transaction Publishers.
- Engelstad, Fredrik (2006) *Vad är makt? Natur och Kultur*, Stockholm.
- Faller, Kathleene Coulborn & Palusci, Vincent J. (2007) "Children's Advocacy Centers: Do they lead to positive outcomes?" *Child Abuse and Neglect*, 31: 1021-1029.
- Foucault, Michel (1980) *Power/knowledge*. Pantheon Books, New York.
- Friedland, Roger & Alford, Robert R. (1991) "Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions" i: DiMaggio & Powell (red.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. The University of Chicago Press.
- Frost, Nick; Robinson, Mark & Anning, Angela (2005) "Social workers in multidisciplinary teams: issues and dilemmas for professional practice." *Child and Family Social Work*/2005:10:3:187-196.
- Fridolf, Marie (2000) *Samverkan i det lokala välfärdssystemet: politikens och ledares betydelse*. Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS), Göteborgs universitet.
- Friis, Eva (2003) *Sociala utredningar om barn. En rettsociologisk studie av lagstiftningens krav, utredningarnas argumentationer och konsekvenser för den enskilde*. Lund Studies in Sociology of Law 18, Lund University.
- Friis, Eva (2008) *Sociala utredningar om brottsutsatta barn. Målgrupp, handläggning och insatser. Delrapport 3 i utvärderingen av nationell försöksverksamhet med barnahus 2006-2007*. Research Report in Sociology of Law 2008:3. Lund University.
- Giddens, Anthony (1984) *The constitution of society: outline of the theory of structuration*. Berkeley, University of California Press.
- Giddens, Anthony (1993) *New Rules of Sociological Method*. Polity Press.
- Glad, Johan (2006) "Co-operation in a child welfare case: a comparative cross-national vignette study." *European Journal of Social Work*, vol. 9, no. 2, 223-240.
- Grape, Ove; Blom, Björn & Johansson, Roine (red.) (2006) *Organisation och omvärld – nyinstitutionell analys av människobehandlande organisationer*. Studentlitteratur, Lund.
- Grape, Ove (2006) "Domänkonsensus eller domänkonflikt? – integrerad samverkan mellan myndigheter" i: Grape, Blom & Johansson (red.) *Organisation och omvärld – nyinstitutionell analys av människobehandlande organisationer*. Studentlitteratur, Lund.
- Gray, Barbara (1997) "Cross-sectoral partners: collaborative alliances among business, government and communities." I: Huxham, Chris (ed.). *Creating collaborative advantage*. Sage Publications.
- Gray, Barbara (1989) *Collaborating*. San Francisco, Jossey-Bas.

- Gustafsson, Jeppe (2007) "Ledarskap i interorganisatoriska nätverk för folkhälsa och välfärd" i: Axelsson & Bihari Axelsson (red.) *Folkhälsa i samverkan mellan professioner, organisationer och samhällssektorer*. Studentlitteratur, Lund.
- Gustafsson, Håkan (2002) *Rättens polyvalens: en rättsvetenskaplig studie av sociala rättigheter och rättssäkerhet*. Sociologiska institutionen, Lunds universitet.
- Halldén, Gunilla (2009) "Barnperspektiv. Ett ideologiskt laddat begrepp och oprecist som analytiskt verktyg" *LOCUS tidskrift för forskning om barn och ungdomar*, Bortom barnperspektivet 3-4 2009, Stockholms universitet.
- Hacking, Ian (2004) *Social konstruktion av vad?* Översättning: Hansson, Bengt. Thales, Stockholm.
- Hardy, Cynthia & Phillips, Nelson (1998) "Strategies of Engagement: Lessons from the Critical Examination of Collaboration and Conflict in an Interorganizational Domain" *Organization Science*, 1998: 9: 2: 217-230.
- Hardy, Cynthia; Phillips, Nelson & Lawrence, Thomas B. (2003) "Resources, Knowledge and Influence: The Organizational Effects of Interorganizational Collaboration" *Journal of Management Studies*, 2003:40:2:321-347.
- Hayward, Clarissa & Lukes, Steven (2008) "Nobody to shoot? Power, structure and agency: A dialogue" *Journal of Power*, 2008:1:1:5-20.
- Hjortsjö, Maria (2005) *Med samarbete i sikte. Om samordnade insatser och samlokaliserade familjecentraler*. Lund Dissertations in Social Work, Lunds universitet.
- Holstad, Sigvard (2007) *Sekretess i allmän verksamhet. En introduktion till de grundläggande reglerna*. Norstedts Juridik.
- Horwath, Jan & Morrison, Tony (2007) "Collaboration, integration and change in children's services: critical issues and key ingredients." *Child Abuse and Neglect*, vol. 31, no. 1, 55-69.
- Hultberg, Eva-Lisa; Glendinning, Caroline; Allebeck, Peter & Lönnroth, Knut (2005) "Using pooled budgets to integrate health and welfare services: a comparison of experiments in England and Sweden." *Health and Social Care in the Community*, 13 (6), 531-541.
- Huxham, Chris (ed.) (1996) *Creating collaborative advantage*. Sage Publications.
- Huxham, Chris & Vangen, Siv (2005) *Managing to collaborate: the theory and practice of collaborative advantage*. Routledge, New York.
- Hydén, Håkan (1984) *Ram eller lag? Om ramlagstiftning och samhällsorganisation*. Stat-Kommunberedningen. Ds C 1984:12.
- Hydén, Håkan (2001) *Rättsregler. En introduktion till juridiken*. Studentlitteratur, Lund.
- Hydén, Håkan (2002) *Normvetenskap*. Lunds Universitet.
- Hydén, Håkan (2002a) *Rättssociologi som rättsvetenskap*. Studentlitteratur, Lund.
- Hydén, Håkan & Svensson, Måns (2008) "The Concept of Norms in Sociology of Law". *Scandinavian Studies in Law, Law and Society*, 2008:53:15-32.
- Jacobsson, Maritha (2006) "En ritual som ger tyngd – om muntliga förhandlingar i mål om tvångsvård" i: Grape, Ove; Blom, Björn & Johansson, Roine (red.) *Organisation och omvärld – nyinstitutionell analys av människobehandlande organisationer*. Studentlitteratur, Lund.
- Janson, Ulf; Hagelin, Elisabet & Hermodsson, Anne (1990) "Ju mer vi är tillsammans... – om samverkan i tjänstesektorn" i: Lagerberg & Sundelin (red.) *Barnfamiljerna och samhällets ambitioner. Granskning av mål och verklighet*. Liber, Stockholm.
- Jepperson, Ronald L. (1991) "Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism" i: DiMaggio & Powell (ed.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. The University of Chicago Press.
- Johansson, Barbro (2009) "Barns rättigheter och synen på barn och barndom" *LOCUS tidskrift för forskning om barn och ungdomar*, Bortom barnperspektivet 3-4 2009, Stockholms universitet.
- Johansson, Roine (1997) *Organisationer emellan. Om förhandlingar, makt och handlingsutrymme*. Studentlitteratur, Lund.
- Johansson, Roine (2006) "Nyinstitutionell organisationsteori – från sociologi i USA till socialt arbete i Sverige" i: Grape, Ove; Blom, Björn & Johansson, Roine (red.) *Organisation och omvärld – nyinstitutionell analys av människobehandlande organisationer* Studentlitteratur, Lund.
- Johansson, Roine & Grape, Ove (2006) "Ytterligare en svensk nyinstitutionalism?" i: Grape, Ove; Blom, Björn & Johansson, Roine (red.) *Organisation och omvärld – nyinstitutionell analys av människobehandlande organisationer*. Studentlitteratur, Lund.

- Johansson, Susanna (2008) *Myndighetsamverkan i barnabus – organisering, innehåll och process. Delrapport 4 i utvärderingen av den nationella försöksverksamheten med barnabus 2006-2007*. Research Report in Sociology of Law 2008:4, Lund University.
- Johansson, Susanna (2009) "Does Collaboration Include or Exclude? Participatory Aspects of Collaboration between Welfare Agencies when Investigating Suspected Child Abuse". I: Baier, Matthias (ed.) *Participative aspects of law: a socio-legal perspective*. Lund studies in sociology of law 31, Lund University.
- Johansson, Thomas (2007) "Anthony Giddens och det senmoderna" i: Månson, Per (red., sjunde uppl.) *Moderna samhällsteorier. Traditioner, riktningar, teoretiker*. Norstedts Akademiska Förlag.
- Jones, Lisa M.; Cross, Theodore P.; Walsh, Wendy A. & Simone, Monique (2007) "Do Children's Advocacy Centers improve families' experiences of child sexual abuse investigations? *Child Abuse and Neglect*, 31: 1069-1085.
- Kvale, Steinar (1997) *Den kvalitativa forskningsinterjun*. Översättning: Torhell, Sven-Erik. Studentlitteratur, Lund.
- Lawrence, Thomas B.; Hardy, Cynthia & Phillips, Nelson (2002) "Institutional Effects of Interorganizational Collaboration: The Emergence of Proto-Institutions" *The Academy of Management Journal*, 2002:45:1:281-290.
- Lindberg, Kajsa (2009) *Samverkan*. Liber, Malmö.
- Lindgren, Lena (2006) *Utvärderingsmonstret: kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*. Studentlitteratur, Lund.
- Lindqvist, Rafael (2000) *Att sätta gränser: organisationer och reformer i arbetsrehabilitering*. Borea Bokförlag.
- Lukes, Steven (1974) *Power: A Radical View*. Macmillan.
- Lukes, Steven (2005, 2:a uppl.) *Power: A Radical View*. The original text with two major new chapters. Palgrave Macmillan.
- Lukes, Steven (2008) *Maktens ansikten*. Översättning: Gundenäs. Daidalos.
- Lukes, Steven & Haglund, Ladawn (2005) "Power and Luck". *Archives européennes de sociologie*, 2005:46:1:45-66. Cambridge University Press.
- Mattsson, Titti (2010) *Rätten till familj inom barn- och ungdomsvården*. Liber, Malmö.
- Mallander, Ove (1998) "Samverkan" i: Denvall & Jacobson (red.) *Vardagsbegrepp inom socialt arbete*. Nordstedts Juridik.
- Mathiesen, Thomas (2005) *Rätten i samhället. En introduktion till rättsociologin*. Studentlitteratur, Lund.
- Mathiesen, Thomas (1982/1989) *Makt och motmakt*. Bokförlaget Korpen.
- Meyer, John W. & Rowan, Brian (1977) "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myths and Ceremony" *The American Journal of Sociology*, 1977: 83: 2: 340-363.
- Myndigheten för skolutveckling, Rikspolisstyrelsen & Socialstyrelsen (2007) *Strategi för samverkan – kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa*.
- Nelken, David (2006) "Law in action or living law? Back to the beginning in sociology of law." *Legal Studies*, 2006:4:2:157-174.
- Norström, Carl & Thunved, Anders (2010) *Nya sociallagarna. Med kommentarer, lagar och förordningar som de lyder den 1 januari 2010*. Norstedts Juridik.
- Ostrom, Ellinor (2007) "Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework" i: Sabatier, Paul A (ed.) *Theories of the policy process*. Second edition, Westview Press.
- Øvretveit, Mathias & Thompson (eds.) (1997) *Interprofessional working for health and social care. Community health care series*. Houndmills: Macmillan.
- Pavlovskaja, Eugenia & Åström, Karsten (2008) *Rättsliga perspektiv på barnet som brottsoffer. Delrapport 2 i utvärderingen av nationell försöksverksamhet med barnabus 2006-2007*. Research Report in Sociology of Law. Lunds universitet.
- Peczenik, Alexander (1995) *Vad är rätt? Om demokrati, rättsäkerhet, etik och juridisk argumentation*. Norstedts juridik, Fritzes Förlag AB; Stockholm.
- Pettersson, Ulla (1999) *Samverkan i barnavårdsarbetet: Centrum för samverkan i Flemingsberg: en utvärdering av de tre första åren*. Socialstyrelsen, Stockholm.
- Persson, Mats (1991) *Maktutövningens interna dynamik. Samspel och motsättningar i skola och lönearbete*. Sociologiska institutionen, Lunds universitet.

- Phillips, Nelson; Lawrence, Thomas B. & Hardy, Cynthia (2000) "Inter-Organizational Collaboration and The Dynamics of Institutional Fields" *Journal of Management Studies*, 2000: 37: 1: 23-43.
- Powell, Walter W (1996) "Fields of Practice: Connections between Law and Organizations" *Law & Social Inquiry*, 1996: 21: 4: 959-966.
- Pound, Roscoe (1910) "Law in Books and Law in Action." *American Law Review*, 1910:12-36.
- Ponnert, Lina (2007) *Mellan klient och rättssystem: tvångsvård av barn och unga ur socialsekreterares perspektiv*. Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Rasmusson, Bodil (2008) "*Det är ju inget dagis precis...*" *Barns och föräldrars upplevelser av kontakter med barnabus*. Delrapport 6 i utvärderingen av nationell försöksverksamhet med barnabus 2006-2007. Research Report in Sociology of Law 2008:6. Lund University.
- Rejmer, Annika (2003) *Vårdnadstvister. En rättsociologisk studie av tingsrätts funktion vid handläggning av vårdnadskonflikter med utgångspunkt från barnets bästa*. Lund Studies in Sociology of Law 16, Lunds universitet.
- Rejmer, Annika & Hansen, Helene (2008) "...känner du till skillnaden mellan sanning och lögn?" *En analys av förundersökningar*. Delrapport 5 i utvärderingen av nationell försöksverksamhet med barnabus 2006-2007. Research Report in Sociology of Law 2008:5. Lunds universitet.
- Repstad, Pål (2007) *Närhet och distans. Kvalitativa metoder i samhällsvetenskap*. Översättning: Nilsson, Björn. Studentlitteratur, Lund.
- Rikspolisstyrelsen, Rättsmedicinalverket, Socialstyrelsen & Åklagarmyndigheten (2008) *Barnabus – försöksverksamhet med samverkan under gemensamt tak vid misstanke om brott mot barn*.
- Røvik, Kjell Arne (2004) *Modernerna organisationer – trender inom organisationstänkandet vid millennieskiftet*. Översättning: Nordli, Harald. Liber, Malmö.
- Sahlin, Ingrid (1996) *På gränsen till bostad: avvisning, utvisning, specialkontrakt*. Lund Studies in Social Welfare. Lunds universitet.
- Scott, Richard W. (2008) *Institutions and Organizations. Ideas and Interests*. Sage Publications.
- Scott, Richard W. (2008a) "Lords of the Dance: Professionals as Institutional Agents". *Organization Studies*, 2008:29:219-238.
- Scott, Dorothy (2005) "Inter-organizational collaboration in family-centred practice: A framework for analysis and action." *Australian Social Work*, 2005:58:2:132-142.
- Schiratzki, Johanna (2002) *Barnrättens grunder*. Studentlitteratur, Lund.
- Selznick, Phillip (1948) "Foundations of the Theory of Organization" *American Sociological Review*, 1948: 13: 1: 25-35.
- Selznick, Phillip (1996) Institutionalism "Old" and "New". *Administrative Science Quarterly*, 1996:41:2:270-277.
- Singer, Anna (2000) *Föräldraskap i rättslig behövning*. Iustus Förlag, Uppsala.
- Socialstyrelsen (2000) *Sexuella övergrepp mot barn. En studie av samarbetet i samrådsgrupper*.
- Socialstyrelsen (2004) *Strategi för samverkan i frågor som rör barn som far illa*.
- Socialstyrelsen (2006) *Barn och unga i socialtjänsten. Utredda, planera och följa upp beslutade insatser*.
- Socialstyrelsen (2006a) *Samverkan kring barn som far illa. Uppföljning av lagändring enligt propositionen 2002/03:53. Stärkt skydd till barn i utsatta situationer*.
- Sohlberg, Peter & Sohlberg, Britt-Marie (2002) *Kunskapens former. Vetenskapsteori och forskningsmetod*. Liber, Stockholm.
- Sonander, Anna (2008) *Att arbeta med barn som brottsoffer: en rättsociologisk studie*. Sociologiska institutionen, Lunds universitet.
- Staafl, Annika (2005) *Rättssäkerhet och tvångsvård. En rättsociologisk studie*. Lund Studies in Sociology of Law 22, Lunds universitet.
- Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt (2007) *Handlingsoffentlighet och sekretess*. Studentlitteratur, Lund.
- Strinnlund, Ann C. (2003) *Samverkan i familjearbete: om en samverkansmodell för helhetsyn i arbetet med familjer*. FoU Västernorrland 2003:5, Härnösand.
- Sutton, John R. (1996) "Rethinking Social Control" *Law & Social Inquiry*, 1996: 21: 4: 943-958.
- Suchman, Mark C & Edelman, Lauren B. (1996) "Legal Rational Myths: The New Institutionalism and the Law and Society Tradition" *Law & Social Inquiry*, 1996: 21: 4: 903-941.
- Sverne; Sylvander; Hjelm; Säaf & Sverne Arvill (2007) *Etik och juridik för psykologer och psykoterapeuter*. Studentlitteratur.

- Svenning, Conny (1997) *Metodboken. En bok om samhällsvetenskaplig metod och metodutveckling*. Lorentz förlag.
- Swärd, Hans & Starrin, Bengt (2006) "Makt och socialt arbete" i: Meeuwisse, Anna; Sunesson, Sune & Swärd, Hans (red.) *Socialt arbete. En grundbok*. Natur och Kultur.
- Thorsén, Håkan & Engström, Ingemar (2006) "Makt och etik" i: Engström, Ingemar (red.) *Tvingad till hjälp – om tvång, etik och tillit i barn- och ungdomspsykiatrisk vård*. Studentlitteratur, Lund.
- Weber, Max (1980 5:e uppl.) *Makt og byråkrati. Essay om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*. Gyldendal Akademisk.
- Weber, Max (1983) *Ekonomi och samhälle. Förståendesociologins grunder 1*. Argos.
- Westerhäll, Vahlne Lotta (red.) (2002) *Rättssäkerhetsfrågor inom socialrätten*. Norstedts Juridik, Stockholm.
- Westrin, Claes-Göran (1986) "Primary health care: co-operation between health and welfare personnel: an international study." *Scandinavian journal of social medicine*, Supplementum, 0301-7311:38.
- Widerberg, Karin (2007) "Kön och samhälle" i: Andersen, Heine & Kaspersen, Lars Bo (red.) *Klassisk och modern samhällsteori*. Studentlitteratur, Lund.
- Willumsen, Elisabeth (2008) "Interprofessional collaboration – a matter of differentiation and integration? Theoretical reflections based in the context of Norwegian childcare". *Journal of Interprofessional Care*. 2008:22(4), 352-363.
- Willumsen, Elisabeth (2007) "Interprofessionell samverkan och brukarmedverkan kring utsatta barn" i: Axelsson & Bihari Axelsson (red.) *Folkhälsa i samverkan mellan professioner, organisationer och samhällssektorer*. Studentlitteratur, Lund.
- Willumsen, Elisabeth & Skivenes, Marit (2005) "Collaboration between service users and professionals: legitimate decisions in child protection – a Norwegian model". *Child and Family Social Work*, 10:3:197-206.
- Wiklund, Stefan (2007) "United we stand? Collaboration as a means for identifying children and adolescents at risk." *International Journal of Social Welfare*, 2007:16: 202-211.
- Åkerström, Malin (1995) *Brottsoffren i forskningen: en litteraturstudie*. Network for Research in Criminology and Deviant Behaviour, Lund University 1995:4.
- Åklagarmyndigheten (2007) *Handläggning av ärenden rörande övergrepp mot barn*
- Åström, Karsten (1988) *Socialtjänstlagstiftningen i politik och förvaltning. En studie av parallella normbildningsprocesser*. Lund University Press.
- Åström, Karsten (1995) "Rättens gränser. Om rättstillämpning i kommunal social förvaltning." I: Bertilsson, Margareta (red.) *Rätten i förvandling. Jurister mellan stat och marknad*. Stockholm: Nerenius & Santérus Bokförlag.
- Åström, Karsten (1997) "Kris i välfärdsrätten." I: Hydén & Thoor (red.) *Rätt i förändring. Om kristendenser i svensk rätt*. Lund Studies in Sociology of Law 1.
- Åström, Karsten (2000) "Allmosor, skyldigheter och rättigheter i den sociala lagstiftningen." I: *Socialbidrag i forskning och praktik*. Puide, A (red.) CUS, Gothia.
- Åström, Karsten (2000) "Förändringar och förskjutningar i välfärdens rättsliga reglering under 1990-talet." I: SOU 2000:38 *Välfärd, vård och omsorg. Kommittén Välfärdsboksut.*
- Åström, Karsten & Rejmer, Annika (2008) "Det blir nog bättre för barnen..." *Slutrapport i utvärderingen av nationell försöksverksamhet med barnahus 2006-2007*. Research Report in Sociology of Law 2008:7. Lund University.

Offentligt tryck

- | | |
|-------------------|--|
| Prop. 1979/80:1 | <i>om socialtjänsten</i> |
| Prop. 1979/80:2 | <i>med förslag till sekretesslag m.m.</i> |
| Prop. 1981/82:186 | <i>om ändring i sekretesslagen (1980:100) m.m.</i> |
| Prop. 1985/86:80 | <i>om ny förvaltningslag</i> |
| Prop. 1993/94:143 | <i>Brottsoffren i blickpunkten</i> |
| Prop. 1996/97:124 | <i>Ändring i socialtjänstlagen</i> |

- Prop. 2000/01:79 *Stöd till brottsoffer*
 Prop. 2002/03:53 *Stärkt skydd för barn i utsatta situationer*
 Prop. 2004/05:45 *En ny sexualbrottslagstiftning*
 Prop. 2004/05:131 *En modernare rättegång – reformering av processen i allmän domstol*
 Prop. 2005/06:166 *Barn som bevittnat våld*
 Prop. 2007/08:139 *En modernare rättegång – några ytterligare frågor*
 Prop. 2008/09:150 *Offentlighets- och sekretesslag*
 Prop. 2009/10:232 *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige*
 SOU 1992:61 *Ett reformerat åklagarväsende*
 SOU 1994:56 *Ett centrum för kvinnor som våldtagits och misshandlats*
 SOU 1997:116 *Barnets bästa i främsta rummet. FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige*
 SOU 2000:42 *Barnmisshandel. Polisens och åklagarnas handläggningstider och arbetsmetoder*
 SOU 2001:72 *Barnmisshandel – Att förebygga och åtgärda*
 SOU 2006:65 *Att ta ansvar för sina insatser. Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor*
 SOU 2007:6 *Målsägandebiträde – ett aktivt stöd i rättsprocessen*
 SOU 2009:32 *Socialtjänsten. Integritet – Effektivitet*
 SOU 2009:68 *Lag om stöd och skydd för barn och unga*
 SOU 2010:29 *En ny förvaltningslag*
 Ds 2004:56 *Barnen i brottets skugga*
 D1.1-0311/2009
 POA-428-6530/08
 POA-428-6530/08 – Bilaga 1
 JO 1995/96
 Ju2005/1181/KRIM
 Ju2000/1642
 Ju2000/5184
 Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2006:12) om handläggning och dokumentation av ärenden som rör barn och unga
 Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2009:22) om socialnämndens arbete med våldsutsatta kvinnor samt barn som bevittnat våld
 Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd (ÅFS 2005:9) om ledning av förundersökning i brottmål

Elektronisk källa

<http://www.nationalchildrensalliance.org/>

Bilaga 1 – Intervjuguide

Bakgrund

– Hur ser bakgrunden och motiven till barnahus ut i den specifika orten? Har det funnits tidigare samverkan/samrådsgrupper? På vems initiativ startades barnahuset?

Syn på uppdrag/funktion

– Vilken bakgrund och vilka motiv har samverkansaktörerna, hur ser de på sitt uppdrag och på sin nuvarande funktion, på målsättningen med verksamheten och samverkan?

Syn på målgrupp

– Vilka brott är aktuella, vilka åldrar, vem bestämmer detta, vad sker i praktiken, vilka är inte aktuella? Har de skilda samverkansaktörerna olika syn på målgruppen och dess behov? Familjeperspektiv kontra barnperspektiv? Föräldrar? Misstänkt förövare?

Organisation

– Hur är verksamheten ordnad, från vem/vilka initieras utredningar/ärenden? Hur upplever de kommunikationen i arbetet, i samrådsgrupper, i arbetsgrupper, i styrgrupper etc. Vad samverkas kring i de olika mötesformerna? Eller sker samverkan främst informellt? Hur ser flödet ut, processerna?

Roller och ansvar

– Vilken är din/dina roll/roller i samverkansarbetet? Hur definierar samverkansaktörerna sitt specifika ansvar? Hur ser de på varandras ansvar och roller? Skiljer sig dessa synsätt eller finns en klar och enhetlig arbets- och rollfördelning?

Regelverk och sekretess

– Hur påverkar skilda regelverk och sekretessbestämmelser samverkan mellan aktörerna samt det konkreta arbetet vid utredningar/aktuella ärenden? Exempel?

Metod och arbetsätt

- Upplever samverkansaktörerna att samverkan förändrat arbetet, arbetsättet, metoder? I så fall i vilken riktning? Förändras det kontinuerligt? Vad är av störst vikt – utredningarna eller krisbehandlingen?

Utbildning och fortbildning

- Har samverkansaktörerna specialistutbildning? Har de genomgått gemensam utbildning i relation till verksamheten? Hur har den i så fall sett ut/vad har den inneburit?

Svårigheter och möjligheter

- Vilka övergripande/huvudsakliga svårigheter och möjligheter upplever samverkansaktörerna själva med samverkan i barnhusen? Hur beskriver de svårigheterna och möjligheterna? Vad kan förbättras?

Syn på barnets rättigheter

- Vilken syn har de skilda samverkansaktörer på vad barnets rättigheter är? Hur ser de på barnets rättigheter i relation till barnahus? I jämförelse med tidigare arbetsätt?

Bilaga 2 – Enkätformulär

Enkät om myndighetssamverkan kring misstänkta brott mot barn

Enkäten besvaras genom att du skriver in ditt svar i rutan för text eller genom att du klickar för det svarsalternativ som du anser stämma bäst överens med din uppfattning. Vi garanterar att dina svar kommer att behandlas konfidentiellt. Ditt deltagande i enkätundersökningen är självklart frivilligt. Vi önskar att du besvarar enkäten så snart som möjligt, dock senast den 21 juni.

I vilken kommun/ort arbetar du:

Arbetsplats/myndighet:

- Socialtjänst
- Polismyndighet
- Barn- och ungdomspsykiatri
- Åklagarmyndighet
- Rättsmedicin
- Barnsjukvård
- Annan

Kommentar

Befattning:

Kön:

- Kvinna Man

Ålder:

- 30 år
- 31-40 år
- 41-50 år

- 51-60 år
- 61- år

Resterande frågor i enkäten behandlar övergripande samverkansarbete kring misstänkta brott mot barn. Representanter från jämförelsekommunerna ombeds därmed endast besvara de frågor som är relevanta och möjliga utifrån hur ni arbetar.

Samverkar er kommun/ort med andra myndigheter/professioner kring arbetet med misstänkta brott mot barn?

- Ja Nej

Om ja, mellan vilka myndigheter sker samverkan?

- Socialtjänst
- Polismyndighet
- Barn- och ungdomspsykiatri
- Åklagarmyndighet
- Rättsmedicin
- Barnsjukvård
- Annan

Kommentar

Jag är representant i följande grupp/er (flera svarsalternativ kan klickas för):

- Stygrupp
- Referensgrupp
- Arbetsgrupp
- Samverkansgrupp
- Samrådsgrupp
- Annan

Kommentar

Du som är representant i flera grupper, har fått enkätundersökningen skickad till dig flera gånger, och ombeds besvara en enkät per grupp. Om så är fallet, ange nedan utifrån vilken grupp du besvarar just denna enkät.

Har ni fasta mötestider?

- Ja Nej

Hur ofta träffas ni i gruppen?

- En gång i veckan
 Varannan vecka
 En gång i månaden
 Varannan månad
 Mer sällan

Kommentar

Brukar alla representanter närvara vid mötena?

- Alltid Oftast Ibland Aldrig

Om det finns representanter från någon/några myndighet/er som ofta uteblir, ange i så fall vilken/vilka det rör sig om:

- Socialtjänst
 Polismyndighet
 Barn- och ungdomspsykiatri
 Åklagarmyndighet
 Rättsmedicin
 Barnsjukvård
 Annan

Kommentar

Vilka av följande frågor har behandlats på mötena (flera svarsalternativ kan klickas för)?

- Verksamhetsmål
- Målgrupp
- Upptagningsområde
- Organisering
- Personal
- Roller/ansvar
- Metoder/arbetssätt
- Utbildning/fortbildning
- Budget/ekonomi
- Huvudmannaskaps-/funktionsgränser
- Regelverk/sekretess
- Lokaler
- Teknik
- Enskilda fall
- Barns rättigheter
- Annat

Kommentar

Av ovanstående frågor, vilken/vilka har diskuterats mest?

Av ovanstående frågor, vilken/vilka har diskuterats minst?

Av ovanstående frågor, vilken/vilka har varit mest problematisk/svårlost?

Av ovanstående frågor, vilken/vilka har varit mest fruktbar/konstruktiv?

Har innehållet i diskussionerna förändrats under Barnhusets försöksperiod?

Ja Nej

Om ja, beskriv på vilket sätt:

Sker det samverkansarbete i någon annan form utöver möten?

Ja Nej

Om ja, beskriv hur:

Anser du att det finns myndighetsrepresentanter som har större inflytande än andra i ert samverkansarbete?

Ja Nej

Om ja, vilken/vilka myndigheter rör det sig om?

- Socialtjänst
- Polismyndighet
- Barn- och ungdomspsykiatri

Åklagarmyndighet

Rättsmedicin

Barnsjukvård

Annan

Kommentar

Har din förståelse för de andra myndigheterna/professionerna ökat genom er samverkan?

Inte alls

Lite

Ganska mycket

Mycket

Beskriv på vilket sätt:

Har samverkansarbetet med de andra myndigheterna/professionerna förändrat din myndighets arbetssätt kring misstänkta brott mot barn?

Inte alls

Lite

Ganska mycket

Mycket

Beskriv på vilket sätt:

Vad anser du är de främsta möjligheterna med samverkan inom området misstänkta brott mot barn?

An empty rectangular text input field with a light beige background and a thin black border. It features standard scrollbars on the right and bottom edges.

Vad anser du är de största svårigheterna med samverkan inom området misstänkta brott mot barn?

An empty rectangular text input field with a light beige background and a thin black border. It features standard scrollbars on the right and bottom edges.

Glöm inte att trycka på "Skicka in svaren" nedan! Stort tack för din medverkan!

Kontaktperson: Susanna Johansson, Susanna.Johansson@soclaw.lu.se
Senast ändrad: 2007-06-08

