



LUND UNIVERSITY

Socialtjänstlagens värdesystem. En analys av dess praktiska innebörd i sociala utredningar om barn.

Friis, Eva

Published in:

Retfærd: Nordisk juridisk tidsskrift

2005

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Friis, E. (2005). Socialtjänstlagens värdesystem. En analys av dess praktiska innebörd i sociala utredningar om barn. *Retfærd: Nordisk juridisk tidsskrift*, 28(4), 60-75.

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

Socialtjänstlagens värdesystem – en analys av dess praktiska innebörd i sociala utredningar om barn

EVA FRIIS

Denna artikel diskuterar relationen mellan rättsliga och praktiska normer, med utgångspunkt i en modell över normens huvudkomponenter. Fokus ligger på normens värdekomponent, och frågan gäller hur den rättsliga normens värde implementeras i den praktik som normen är avsedd att reglera, och vilket resultat denna implementering har, i termer av värdets praktiska innebörd. De rättsliga normer som analyseras tillhör socialtjänstlagen. Analysen är fokuserad på socialtjänstens barnavårdsarbete, samt baserad på dokumenterade utredningar till grund för tvångsvård av barn.

Inledning

1980 års socialtjänstreform ersatte de tidigare detaljreglerande lagarna inom socialvårdens område med en enda lagstiftning, som reglerar socialtjänstens verksamhet via övergripande mål och grundlägganden värden. Det är inte längre formuleringen i en rättsregel som avgör hur den enskildes problemsituation skall lösas, utan detta skall avgöras i ljuset av den faktiska situationens särskilda behov och förutsättningar, i förhållande till lagens målsättningar och värdegrunder. Socialtjänsten har dock, alltsedan reformens ikraftträdande, kritiserats för att inte leva upp till dessa krav i sin praktiska verksamhet. Problemen har härletts till lagens vaga formuleringar i kombination med ett utbildningsbehov hos tillämparna, vilket resulterat i olika lagre-

videringar i syfte att förtydliga värdegrundernas innebörd, och olika utbildnings- och kompetensutvecklande satsningar i syfte att förbättra arbetsgång och metoder. Forskningen visar dock återkommande att dessa insatser inte leder till de åsyftade förändringarna i den praktiska verksamheten.

Socialtjänsten har många olika uppgifter, varvid den grundläggande är att bistå människor i utsatta situationer. Den kritik som riktas mot socialtjänsten gäller också i stora delar hur denna skyldighet fullgörs inom individ- och familjeomsorgens olika verksamhetsområden (ekonomiskt bistånd, stöd och hjälp till barn- och ungdom, missbrukare, äldre och funktionshindrade). Bland de olika grupper som socialtjänsten har ett särskilt ansvar för, utgör barn- och ungdomar den högst prioriterade katego-

rin. De rättsliga direktiven för denna del av verksamheten skiljer sig också från vad som gäller de andra kategorierna (med ett viktigt undantag för missbruksvården) i det att socialtjänsten kan ingripa med ett tvångsomhändertagande av den unge för vård utanför det egna hemmet, om detta bedöms vara nödvändigt med hänsyn till den unges vårdbehov. En sådan åtgärd innebär ett djupt intrång i de berörda personernas och familjens integritet, som också kan få avgörande betydelse för den unges fortsatta utveckling och framtida levnadsvillkor. Dessa förhållanden understryker ytterligare vikten av att socialtjänstens arbetsmetoder och beslutsprocesser är följ samma mot de principer och värden som skall vara styrande för verksamheten.

Socialtjänstens maktbefogenheter inom barnavårdens område, och de vittgående konsekvenser detta kan få för de berörda människornas liv, har medfört att denna del av verksamheten är relativt väl beforskad. Jag har själv bidragit med en studie av hur lagstiftningens krav och förväntningar uppfylls i socialtjänstens utredningsarbete i ärenden som involverar tvångsvård av barn.¹ Studien visar, i linje med andra forskningsresultat, att det finns ett icke oväsentligt gap mellan det sätt som lagen är tänkt att tillämpas på, och det sätt som den faktiskt tillämpas på. I denna artikel skall jag, på basis av resultaten från nämnda studie, fördjupa analysen genom att undersöka egenskaperna hos socialtjänstlagens värdesystem, och hur dessa relaterar sig till det sätt som lagen

faktiskt tolkas och tillämpas på i arbetet med utsatta barnfamiljer.

Värdeanalysen

Problemanalysen utgår från ett normteoretiskt perspektiv som intresserar sig för interaktionen mellan individuella normer inom ett normsystem, respektive mellan olika normsystem.² Enligt detta synsätt finns det i grunden inte några funktionella skillnader mellan rättsliga och icke-rättsliga normer. Båda speglar handlingsmönster, antingen som ett önskat eller faktiskt beteende, vilka är kopplade till förväntningar på att aktören i en given situation skall bete sig enligt de normer som gäller för denna situation.³ Detta innebär att det finns (åtminstone) två sätt att fastställa innehållet i en norm: Antingen genom att undersöka innehållet i en given norm, eller studera aktörernas faktiska handlingar för att därigenom urskilja vad som utgör normen för dessa handlingar och vilket innehåll denna norm har.

Den följande framställningen kommer att belysa normen ur båda perspektiven.

2. Analysen bygger på det normteoretiska tänkande som utvecklas i bland annat Åström (1988), Hydén (1998, 2002), Wickenberg (1999), Baier (2003).
3. Skillnaden ligger mer på det ceremoniella planet på så sätt att den rättsliga normen konstitueras genom en grundlagsfäst politisk procedur, varigenom normen utrustas med en rättsligt utkrävbar sanktion. Den icke-rättsliga normen uppstår spontant ur aktörernas faktiska handlingar, och saknar rättsliga sanktionsmedel.

1. Friis (2003).

Den rättsliga normen, i detta fall en norm som ingår i socialtjänstlagen normsystem, är den givna, vars innehåll rekonstrueras med hjälp av lagtext och förarbeten. Innehållet i den faktiska normen, det vill säga normen i socialtjänstens utredningspraktik, rekonstrueras med hjälp av de dokumenterade utredningarna och allt det kringmaterial som finns samlat i de aktuella barnens ärendeakter.

Vidare antas att det handlingsmönster som speglas i den specifika (rättsliga eller praktiska) normen, är resultatet av ett samspel mellan tre grundläggande komponenter:

Intentionalitet eller *motivet* för aktörens handling. Denna komponent handlar om vad aktören vill uppnå med sin handling, dvs det *värde* eller intresse som skall realiseras genom handlingen. Den följande framställningen intresserar sig framförallt för värdekomponenten och för relationen mellan de rättsliga och praktiska normernas värden. Problemet ur ett styrinstrumentellt perspektiv är att socialtjänstlagens rättsliga värdena är vagt utformade och ofta formulerade i abstrakta begrepp och generella termer, och således måste tolkas och konkretiseras av lagtillämparen för att kunna omsättas i faktisk handling. Det är denna tolkning som speglas i den praktiska normens värde, och som därigenom också ger den rättsliga normen dess konkreta meningsinnehåll.

Kunskap eller de *kognitiva villkoren* för aktörens handling. Denna komponent handlar om aktörens kognitiva resurser och hur dessa används för att realisera det som skall uppnås med handlingen. Framställningen är avgränsad till värdekomponenten, men eftersom socialtjänstlagens vär-

den är tätt förbundna med den kognitiva komponenten (de kan sägas förutsätta varandra) går det inte att undvika kopplingar i analysen. De kognitiva komponenterna i socialtjänstlagens normer orienterar efter en teori om sociala problem, enligt vilken problemen på en individnivå kan härledas till faktorer på en samhällsstrukturrell nivå, varför problemen i första hand också skall motarbetas på denna nivå, bland annat genom socialpolitiska åtgärder av generell art. En sådan politik kan minska men inte helt eliminera problemen på den individuella nivån, utan där kommer socialtjänstens individ- och familjeorienterade arbete att även fortsättningsvis utgöra den enskildes yttersta trygghetsgaranti.

Systemvillkor eller de *faktiska möjligheter* som aktören har att realisera det som skall uppnås genom handlingen. Systemvillkoren i detta sammanhang är främst relaterade till de ekonomiska, politiska och rättsliga systemen. Dessa villkor innebär både hinder och möjligheter för aktörens handlingar, och påverkar därigenom också det bakomliggande motivet för handlingen. Framställningen är i denna del avgränsad till de villkor som ställs upp av det rättsliga systemet, och som kan förklara avvikelser mellan de rättsliga och praktiska normernas värden, men kan inte undvika att på indirekt väg beröra de ekonomiskpolitiska villkorens betydelse för aktörens faktiska handlingar. Den problematik som diskuteras bottnar ytterst i ekonomiska och politiska samhällsfaktorer, och i det förhållande att socialtjänstlagen utformades i en anda av framtidstro och optimism under ett av den svenska ekonomihistoriens mest dynamiska och expansiva skeden. De samhällsekonomiska förutsättningar som so-

cialtjänstlagen kom att bygga på har emellertid ändrats radikalt under de årtionden som lagen varit i kraft och därigenom påverkat de faktiska förutsättningarna för lagtillämpningen.

Socialtjänstlagens värdesystem

Socialtjänstlagen är uppbyggd som en ramlag, vilket innebär att den anger övergripande mål och allmänna riktlinjer för verksamheten, men överlämnar åt den enskilda kommunen att bestämma om verksamhetens närmare inriktning och omfattning.⁴ Målen, riktlinjerna och valet av lagstiftningsteknik grundas i principer som är uppbyggda kring en mångfald olika värden, som bildar ett sammanhållet värdesystem där varje enskilt värde är tänkt att understödja eller förstärka betydelsen av något annat värde. Dessa värden kan grupperas genom att härledas till tre grundläggande motiv för lagstiftningens form, innehåll och funktion: Flexibilitet, demokrati och trygghet.⁵

4. 1980 års socialtjänstlag reviderades 2001, men sakinnehållet överensstämmer i stort med 1980 års lagstiftning, och värdegrunden ligger fast.

5. Framställningen om socialtjänstlagens värdesystem utgår från den tolkning av lagstiftningens bakomliggande intentioner som redovisas i min avhandlingsstudie (Friis, 2003), och som i väsentliga delar bygger på SOU 1974:39, SOU 1979:40, SOU 1986:20, prop. 1979/80:1, prop. 1989/90:28, samt prop. 1996/97:124.

Värdena i dessa tre normkategorier kan också särskiljas beroende på om de är pragmatiskt eller etiskt betingade. Flexibilitetsnormerna syftar till effektivitet inom socialtjänstens verksamhetsområde (sociala problem skall elimineras eller begränsas, den enskildes problemsituation skall förändras till det bättre, och så vidare). De etiskt betingade normerna, demokrati och trygghet, syftar till att reglera relationer mellan individer och mellan olika grupper av människor (människor skall leva under jämlika förhållanden, människor skall ha lika rätt att komma till tals i frågor av gemensamt intresse, och så vidare). Demokrati- och trygghetsnormerna anger således de etiska ramarna för och de önskvärda effekterna av socialtjänstens verksamhet.

Formmässigt, skall den lagtekniska konstruktionen medge *flexibilitet* i lagtillämpningen. Den tidigare lagstiftningen kritiserades för att försvåra för den utveckling som pågick runt om i kommunernas socialvård under 1960- och 70-talet. Lagstiftningen förutsatte en uppdelning av verksamheten under särskilda nämnder (barnavårds-, nykterhets- och socialbidragsnämnder). I praktiken hade arbetet allt mer börjat organiseras enligt den så kallade »familjevårdsprincipen«, vars stöd- och behandlingsmetoder bygger på att människans problemsituation skall förstås utifrån ett helhetsperspektiv på hennes situation, och lösas med hjälp av en individanpassad åtgärdsmodell. Vidare menade man att den detaljreglerande lagstiftningen både gav uttryck för, och uppmuntrade ett »symtomtänkande« som inte var förenligt med ett holistiskt angreppssätt.

I flexibilitetsbegreppet ligger således tanken att insatserna för den enskilde skall

vara anpassade till dennes särskilda behov och förutsättningar, samt bygga på en *helhetssyn* som beaktar individens totala situation. Den tidigare lagstiftningen kritiserades för att leda till en tillämpningspraktik som snarare främjade passivisering och beroende hos den enskilde, i stället för att främja dennes möjligheter att leva ett självständigt liv. Denna tanke, att insatserna skall utformas så att de gynnar ett *självständiggörande*, är också explicit uttryckt i lagen genom kravet på att verksamheten skall vara inriktad på att frigöra och utveckla den enskildes egna resurser.

Implikationerna av helhetsprincipen för arbetet med utsatta barnfamiljer är att barn och föräldrar skall ses i relation till varandra. I förarbetena understryks att det ligger i både barnens och föräldrarnas intresse att föräldrarna får det stöd de behöver för att kunna klara sina funktioner som föräldrar.

Innehållsmässigt, skall lagens mål och riktlinjer garantera ett *demokratiskt* förfarande. Den tidigare lagstiftningen hade kritiserats för att leda till klassegregation, stigmatisering och utanförskap, vilket gick stick i stäv med de värderingar som underbygger den samhälleliga utvecklingen mot ökad demokrati och jämlikhet. Ett viktigt syfte för socialtjänsten är därför, vilket också uttrycks explicit i lagen, att främja människors *aktiva deltagande* i samhällslivet. Socialtjänsten skall således bidra till att människor får möjlighet att utöva sina konstitutionellt garanterade rättigheter, vilket också måste speglas i socialtjänstens egen verksamhet.

En väsentlig del av kritiken mot den gamla socialvården gällde dess patriarkaliska traditioner och betoning på social

kontroll. Lagstiftningen var uppbyggd kring en insatsmodell som också innehöll tvångsmedel, och som brukar betecknas »tumskruvsmodellen« eftersom den innebär en stegvis upptrappning av tvång och kontroll: Hjälpåtgärder (innefattande råd och stöd), förmaning och varning, föreskrifter rörande den unges levnadsförhållanden, samt övervakning. Om dessa åtgärder visade sig vara verkningslösa, återstod omhändertagande för samhällsvård. Denna modell mönstrades ut ur lagstiftningen i samband med reformen, men man behöll möjligheterna till omhändertagande för samhällsvård under tvång, vilket regleras i en särskild lag (mer om detta nedan). I syfte att främja ett demokratiskt förfarande, betonar lagen att insatserna för den enskilde måste utformas i *samarbete* med henne eller honom och genomföras under *frivilliga former*. Dessa tankar är explicit uttryckta genom kraven på att verksamheten skall bygga på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet, samt att insatserna skall utformas och genomföras tillsammans med den enskilde.

Implikationen av frivillig- och samlarbetsprincipen i arbetet med utsatta barnfamiljer är att det skall bygga på samförståndslösningar med de berörda barnen och föräldrarna. Detta kommer till explicit uttryck i lagen genom kravet på att socialtjänstens stöd till barn som riskerar en ogynnsam veckling skall grundas i ett *nära samarbete med hemmen*. Verksamheten på detta område involverar ytterligare en princip, enligt vilken hänsynen till *barnets bästa* skall vägleda besluten. Principen innebär att barnets rätt till skydd och stöd skall gå före föräldrarnas rätt till själv-

bestämmande och integritet, om dessa intressen står i konflikt med varandra.

Funktionsmässigt, skall socialtjänsten bidra till att de socialpolitiska målen om *jämlika och trygga levnadsvillkor* för samhällsmedlemmarna uppnås, såväl ekonomiskt som socialt. Socialtjänsten skall fungera som ett yttersta trygghetsnät för människor som befinner sig i utsatta situationer och behöver stöd och hjälp, men som av olika anledningar inte kan få den behövliga hjälpen på annat håll (till exempel via det generella socialförsäkrings-systemet eller de privata nätverken). Framförallt skall socialtjänsten, till skillnad från den tidigare lagstiftningen, utgöra ett aktivt medel för *social förändring*. Arbetet skall inriktas på att förebygga sociala problem, och om problemen redan är ett faktum, inriktas på att förändra situationen till det bättre för den enskilde.

Socialtjänstlagen är således uppbyggd kring frivillighetsprincipen, som skall garantera att människor inte tvingas att ta emot stöd- och behandlingsinsatser som de inte vill ha eller kan acceptera. Lagen är också uppbyggd kring *solidaritetsprincipen*, som motiverar att människor som befinner sig i allvarliga och akuta risksituationer där deras liv, hälsa eller utveckling står på spel får den hjälp de behöver, oavsett om de själva vill ha denna hjälp eller ej. Detta står i sin tur i konflikt med rätten till självbestämmande. Frågan om tvångsvårdens vara eller icke vara var också en av de mest konfliktfyllda frågorna i den debatt som föregick reformen. Den slutliga lösningen blev att möjligheterna till tvångsvård behölls för vuxna missbrukare samt barn och ungdomar som riskerar en ogynnsam utveckling. Tanken är att tvångsvård en-

dast skall användas som en yttersta utväg för att åstadkomma nödvändig vård och behandling, och ges kort varaktighet. Tvångsvården skall således snarast möjligt övergå i frivillig vård.

Gäller tvångsvården ett barn, skall den utgöra en del i ett sammanhängande vårdprogram och som grundprincip syfta till att hjälpa barn och föräldrar att leva tillsammans. Detta förutsätter stöd- och behandlingsinsatser som hjälper föräldrarna att utveckla sina föräldrakapaciteter, och ett aktivt umgänge mellan barn och föräldrarna under vårdtiden.

Tvångsvård av barn som en följd av trygghetsnormerna

Det förhållande att socialtjänsten har möjlighet att använda tvångsmedel aktualiserar en aspekt hos trygghetsmålet som syftar till att garantera den enskildes *rättssäkerhet* i mötet med myndigheten. Detta behov har tillgodosetts genom att reglerna för tvångsvård har förts över i två separata lagar (missbrukare respektive barn och ungdom), som kompletterar socialtjänstlagen, och som därigenom bygger på dess värdesystem. Betoningen i tvångsvårdslagarna ligger dock på ett rättssäkert förfarande, vilket har föranlett att de har en mer detaljreglerande karaktär än socialtjänstlagen.

Den tvångsvård som berör barn och ungdom regleras i lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Lagen

reglerar två situationer där ett barn⁶ kan omhändertagast för vård med stöd av LVU. Grundprincipen är att socialnämnden skall ansöka hos länsrätten om vård, vars prövning och beslut baseras på den utredning och vårdplan som nämnden skall bifoga sin ansökan. Den andra situationen innebär att nämnden kan fatta ett interimistiskt beslut om ett omedelbart omhändertagande av barnet, om det är befogat med hänsyn till risken för den unges hälsa eller utveckling, eller till att den fortsatta utredningen allvarligt kan försvåras eller vidare åtgärder hindras. Ett sådant beslut skall underställas länsrätten i efterhand och, om rätten godkänner beslutet, övergå i det sedvanliga ansökningsförfarandet.

En första förutsättning för att vård enligt lagens grundprincip skall komma i fråga är att föräldrarna/vårdnadshavarna (och den unge själv om denne fyllt 15 år) inte samtycker till den vård som nämnden anser behövlig. Den situation kan också förekomma då föräldrarna samtycker till vården, men nämnden bedömer att samtycket inte är allvarligt menat eller att föräldrarna kommer att ingripa störande i vården.⁷

Ett godkänt samtycke innebär att vården skall arrangeras under frivilliga former i enlighet med socialtjänstlagens bestämmelser. Föräldrarna har kvar vårdansvaret för barnet, och därmed också de rättigheter och skyldigheter mot barnet som framgår av föräldrabalkens bestämmelser. Samtycker föräldrarna inte (eller om nämnden

av ovan nämnda skäl inte godtar samtycket), och om domstolen beslutar om vård enligt LVU, övertar nämnden ansvaret för barnets vård. Det är nämnden som bestämmer hur vården skall ordnas och var den unge skall vistas under vårdtiden, som enligt lag alltid skall inledas utanför den unges hem. Det är också nämnden som bestämmer hur barnets umgänge med föräldrar och anhöriga skall utformas under vårdtiden, och när vården skall upphöra. Nämnden träder således in i föräldrarnas ställe, och övertar de rättigheter och skyldigheter som tillkommer föräldrarna, i den omfattning som detta behövs för att genomföra vården. Nämnden skall dock så långt möjligt samråda med föräldrarna i barnets personliga angelägenheter.

En andra förutsättning för att domstolen skall kunna besluta om vård enligt LVU, är att det finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas på grund av någon i lagen angiven problemsituation. Risken för skada är antingen knuten till problem i hemförhållandena (»miljöfallen«) eller till den unges eget beteende (»beteendefallen«). Denna framställning tar huvudsakligen sikte på den förstnämnda kategorin, som brukar involvera mindre barn (oftast under tonårsgränsen).⁸ Risken för skada är då kopplad till föräldrarnas omsorgsförmåga, men det är inte föräldrarnas problem i sig som skall ligga till

6. Lagstiftningen använder beteckningen barn för personer under 18 år.

7. Se diskussionen om samtyckeskonstruktionens problematik i Landelius (1996).

8. De så kallade »miljöfallen« regleras i LVU § 2: »Vård skall beslutas om det på grund av fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas.«

grund för LVU-beslutet, utan dess effekter för barnets hälsa eller utveckling.

Ett beslut hos domstol i fråga om vård enligt LVU förutsätter i ett tidigare led ett ställningstagande i socialnämnden för ett sådant vårdarrangemang. Detta bygger på den utredning som utförts och sammanställts av en tjänsteman, och som mynnar ut i ett förslag till beslut (och som således sedan i sin tur bifogas nämndens ansökan hos domstol). I enlighet med helhetsprincipen, skall den optimala utredningen ge en allsidig belysning av familjens och barnets levnadsförhållanden och relationer till varandra, varvid såväl svaga som starka sidor hos föräldrarnas skall belysas, och alternativa förslag till lösningar på familjens och barnets problemsituation skall lyftas fram och vägas mot varandra. Det slutliga ställningstagandet skall grundas i slutsatsen från dessa överväganden.⁹

Flexibilitets- och demokrativärdenas praktiska innebörder

Resultaten från forskningen kring socialtjänstens utredningsmetoder i ärenden som aktualiserar tvångsvård av barn indikerar att tillämpningsproblemen primärt är lokaliserade till flexibilitetsnormerna och den fundamentala helhetsprincipen.

9. Socialstyrelsens utredningskriterier (Allmänna råd 1994:3) i förhållande till grundläggande förvaltningsjuridiska krav på att beslutsunderlaget skall ge en objektiv och opartisk belysning av sakförhållandena.

Slutsatserna från olika undersökningar av hur familjerna beskrivs i utredningar till grund för tvångsvård kan sammanfattas under begreppet »tendentiösa beskrivningar».¹⁰ Det innebär att utredningarna huvudsakligen innehåller uppgifter som styrker utredarens bild medan andra lämnas därhän, att utredaren försummar att pröva frågan om ett omhändertagande är den relevanta åtgärden för att i stället argumentera för att detta är den bästa lösningen, samt att de fakta som redovisas huvudsakligen rör föräldrarnas tillkortakommanden och mindre rör barnets vårdbehov och utvecklingsprognos.¹¹ Det kan också innebära att de ställningstaganden som görs i fråga om insatsvalet grundas i en kategorisering av föräldrarna som »värdiga» respektive »icke-värdiga» föräldrar.¹² Resultatet blir att betoningen i utredningarna hamnar på föräldrarnas negativa egenskaper, vilket i sin tur innebär både att dessa personer »skrivs ner»¹³ som människor och föräldrar, och att helheten går förlorad i utredningen.

Resultaten från min egen studie pekar i samma riktning.¹⁴ Studien innefattar två

10. Begreppet är lånat från Næss' (1971) argumentationsteori.

11. Edvardsson (1993), Claezon (1987), Hollander (1985). Liknande kritik finns i Lundström (1993), L-C Hydén (1995).

12. Egelund (1997).

13. Schlytter (1999).

14. Friis (2003). Studien avser utredningar i de så kallade miljöfallen (LVU § 2). Intresset gäller föräldrarnas ställning i utredningsprocessen. Studien bygger på dokumentationen av utredningsarbetet vid en individ- och familjeomsorgsenheten i ett socialförvaltnings-

analyser, dels en rekonstruktion av argumentationerna i utredningarna, dels en rekonstruktion av interaktionen mellan utredaren och föräldrarna under utredningsprocessen. Enligt resultaten från argumentationsanalysen, är det svårt att utläsa av utredningarna både varför föräldrarna är emot utredarens förslag till vård och vad som är föräldrarnas egna bedömningar av familjens och barnets problemsituation. En rekonstruktion av föräldrarnas ståndpunkter i vårdfrågan och argumentationer för dessa på basis av hela den dokumentation som finns samlat i ärendeakterna visar att föräldrarna anför relativt komplexa argumentationer mot barnets tvångsplacering i familjehem. Dessa argumentationer presenterar och understödjer således föräldrarnas förslag på hur barnets vårdbehov skall tillgodoses, och visar därigenom också på att det finns alternativa lösningar som kan vara värda att prova innan man fattar ett slutligt beslut att skilja barn och föräldrar åt. I dessa argumentationer finns också argument som pekar på kritiska punkter i utredningsförfarandet och dess bedömnings-

grunder, och som, på samma sätt som de alternativa lösningsförslagen, innebär att hållbarheten i argumenten för barnets tvångsplacering kan ifrågasättas. Dessa argument antingen förtigs eller förvrids i utredningstexten, och detta får i sin tur en understödjande effekt för utredarens egen argumentation för tvångsvård. Ett sådant framställningssätt är således kännetecknande för argumentationsfenomenet »tendentiösa beskrivningar«.

Vidare visar argumentationsanalysen på ett kategoriseringsmönster som har stora likheter med det inledningsvis nämnda, men nu i form av »utvecklingsbara« respektive »icke-utvecklingsbara« föräldrar. Kategoriseringen blir i sin tur avgörande för argumentationssättet. Ett ställningstagande för vård enligt LVU med hänvisning till att föräldrarna inte är behandlingsbara innebär en förskjutning i argumentationen mot argument som pekar ut olika egenskaper hos föräldrarna som konstitutiva för deras oförmåga till föräldraskap. Den ensidiga fokuseringen på föräldrarnas negativa egenskaper innebär både en fragmenterad bild av föräldrarna och familjens situation, och en »nedskrivning« av dessa personer.

Sammanfattningsvis visar mina egna och andras forskningsresultat att kriterierna på vad som konstituerar ett helhetsbaserat ställningstagande för vård enligt LVU inte uppfylls i utredningarna. I stället för det holistiska angreppssätt som förutsätts i lagstiftningen, angrips problemen med metoder som kan betecknas *partikularistiska*. Helhetssynen skall borge för att de åtgärder som sätts in för att lösa den enskildes problemsituation så långt möjligt matchar dennes faktiska behov och förut-

distrikt under 1997. Totalt handlades 58 placeringsärenden under perioden, varav 11 ärenden, fördelade på nio familjer, involverade vård enligt LVU § 2. Tre av dessa fall, som avser mycket små barn (0 – 2 år), gjordes till föremål för djupanalys. Ingen av föräldrarna hade missbruksproblem, utan grunden för placeringsbesluten var i två fall att föräldrarna bedömdes brista i omsorgen på grund av psykiska eller begåvningsmässiga funktionshinder, och i ett fall på grund av föräldrarnas ungdom och en därmed sammanhängande emotionell omognad.

sättningar, och därigenom får bestående resultat. Problemet med ett partikularistiskt angreppssätt är således i första hand ett effektivitetsproblem, men det kan också få följder för trygghetsmålet. Angreppssättet innebär också problem i förhållande till demokrativärdena, som förutsätter att problemen löses i samförstånd med den enskilde, och inte »ovan huvudet« på henne eller honom.

Det partikularistiska angreppssättet innebär att den enskildes problemsituation fragmenteras, och har därigenom beröringspunkter med det »symtomtänkande« som den gamla socialvården kritiserades för. Angreppssättet sattes i samband med lagstiftningens detaljanvisningar för vilka insatser som skulle sättas in i olika situationer, vilket inkluderade den tvångsmodell som känns igen under begreppet »tumskruvsmodellen«. Modellen är kontradiktorsk i förhållande till demokratinormerna och den fundamentala frivillighetsprincipen, och mönstrades därför ut i samband med socialtjänstreformen. Analysen i min studie av interaktionen mellan utredare och föräldrar visar dock på ett arbetssätt som har stora likheter med den gamla socialvårdens »tumskruvsmodell«.

Utredningsarbetet involverar normalt olika insatser i såväl utredande som stödjande och behandlande syfte (till exempel en placering av mor och barn i ett för ändamålet specialiserat utredningshem, eller familjeterapeuters arbete med familjen i deras hem), eller med andra ord »hjälpinsatser«. Enligt demokrativärdena skall dessa hjälpinsatser bygga på föräldrarnas frivilliga medverkan, men interaktionsanalysen indikerar att denna medverkan många gånger kan vara framtvingad. Föräldrarna i

de här analyserade fallen informerades redan i ett tidigt skede av utredningen om socialtjänstens möjligheter att ingripa med ett omedelbart omhändertagande. Denna upplysning fungerar som en »varning« till föräldrarna om vad som kommer att hända om de inte medverkar i utredningen och följer socialtjänstens anvisningar. Detta »hot« hänger således över föräldrarna under utredningens gång.

Vidare tydliggör analysen att »hjälpinsatserna« har en kontrollerande och disciplinerande funktion. »Övervakningen« ombesörjes ofta av den personal som skall effektuera de av socialtjänsten beslutade insatserna, och som rapporterar tillbaka till uppdragsgivaren under behandlingens gång. Insatserna åtföljs av olika slags »föreskrifter« till föräldrarna som de måste följa för att inte »varningen« skall övergå i ett faktiskt tvångsomhändertagande av barnet.

Analysen visar således på likheter mellan dagens utredningspraktik och praktiken under den gamla »tumskruvsmodellen«. Modellen bygger på värden som kan betecknas *paternalistiska*, i det att de legitimerar en »överhetens kultur«, i vilken det antas att den »vanliga människan« inte begriper vad som är bäst för henne själv, utan denna bedömning är en fråga för »experter«.¹⁵ Detta står i konflikt med demokratinormernas samarbetsmodell, som bygger på tanken att den främste experten på den enskildes problemsituation är den enskilde själv, varför dennes kunskaper skall tas tillvara vid problemlösningens utformning.

15. Starrin & Jönsson (2000, s 208).

Följderna för trygghetsvärdena

Det paternalistiska angreppssättet behöver dock inte med nödvändighet stå i konflikt med trygghetsvärdena, som bygger på att de insatser som görs för att förändra den enskildes problemsituation leder till förbättrade levnadsvillkor för den enskilde, och därigenom ökar dennes välfärd. Interaktionsanalysen i min studie visar att det paternalistiska angreppssättet kan orientera i två olika riktningar. Med begrepp som lånats från litteraturen kan dessa två riktningar betecknas »välfärds paternalism« respektive »disciplinerande paternalism«. Den förstnämnda avser handlingar gentemot en person oberoende av eller mot personens vilja i avsikt att ge personen själv ökad välfärd, medan den sistnämnda främst har avsikten att öka välfärden för personens närstående eller för samhället i stort.¹⁶

Applicerat på socialtjänstens barnavårdssutredande verksamhet, så syftar välfärds paternalism till ökad välfärd för både barnet och föräldrarna, medan den disciplinerande paternalismen enbart tar fasta på barnets välfärd. Begreppet »välfärd« definieras här som livskvalitet och välbefinnande, vilket harmonierar med trygghetsnormernas värdegrund. Att som förälder själv få ta ansvar för sitt barns omvårdnad är en fråga om livskvalitet, varför det är en del av välfärdsbegreppet. Åtgärder som syftar till att föräldrarna skall kunna fullgöra sina åligganden mot barnet är därför ett medel att öka föräldrarnas

wälfärd. Samtidigt främjar detta också barnets välfärd enligt föreställningen om att ett aktivt föräldraskap är betydelsefullt för barnets bästa.¹⁷

Förutsättningen för den välfärds paternalistiska metoden är att föräldrarna uppfattas vara utvecklings- och behandlingsbara. Interaktionsanalysen visar, att i komplexa problemsituationer kan denna utgångspunkt leda till relativt långvariga stöd- och behandlingsprocesser, varigenom föräldrarna får flera möjligheter att förändra sina beteenden.

Den disciplinerande paternalistiska metodens utgångspunkt ligger i stället i bedömningen att föräldrarna inte är utvecklings- och behandlingsbara, vilket läggs till grund för beslut att inte vidta några åtgärder för att hjälpa föräldrarna att förbättra och utveckla sin omsorgsförmåga. Till skillnad från det välfärds paternalistiska angreppssättet, får föräldrarna således inte några möjligheter att förbättra sina omsorgskapaciteter, utan socialtjänsten går direkt på placeringsbeslutet. Det finns en deterministisk ansats som tenderar att bli en självuppfyllande profetia. Föräldrarna ges inte möjlighet till förändring med hänvisning till att de inte är förändringsbara. Eftersom föräldrarna inte får tillgång till stöd- och behandlingsresurser som skulle kunna hjälpa dem att utvecklas som föräldrar, så kommer de inte heller att göra detta. I kombination med långtgående restriktioner för föräldrarnas umgänge med sina barn under placeringstiden leder detta till en upplösning av familjerelationerna. I förhållande till föreställningen att ett ak-

16. Blennberger (2000, s 227).

17. Mattsson (2002).

tivt föräldraskap är betydelsefullt för barnets bästa, leder således den disciplinerande paternalistiska metoden till minskad välfärd för både föräldrar och barn.

För att sammanfatta det sagda, så innebär det att även om ett barnavårdsärende faktiskt handläggs enligt partikularistiska och paternalistiska metoder, och därigenom står i strid med flexibilitets- och demokratinormernas värdegrunder, så kan dessa handläggningsmetoder syfta till ökad välfärd för hela familjen, och därigenom harmoniera med trygghetsnormernas värdegrund.

De rättsliga villkorens påverkan på utredningsprocessen

Enligt den tidigare beskrivna normmodellen, speglar normens värdekomponent det som skall/bör uppnås med handlingen. Frågan om värdet faktiskt realiserats genom aktörens handling, betingas av de kognitiva villkoren för aktörens handling, samt av systemvillkoren eller de faktiska möjligheterna för aktören att uppnå/genomföra det givna värdet. Sistnämnda komponent bestäms av de ekonomiska, politiska och rättsliga systemen. Denna avslutande diskussion avgränsas till det rättsliga systemets villkor, inom ramen för socialtjänstlagens tillämpningsområde.

De rättsliga villkoren kan, på samma sätt som de rättsliga värdena, grupperas i form-, innehålls- och funktionsmässigt givna förutsättningar för värdenas genomförande.

Formmässigt, innebär ramlagskonstruktionen att lagen i huvudsak styr med hjälp av principer och värden. Syftet är att lagtillämpningen skall anpassas efter den individuella situationens faktiska behov och förutsättningar, och inte tvärtom. Därför är dessa värden formulerade i generella termer och abstrakta begrepp, vilket vidgar utrymmet för lagtillämparens tolkningar. Därigenom vidgas också spelrummet för faktorer som inte primärt har att göra med den individuella situationens behov och förutsättningar, men som spelar in på hur denna situation definieras. Forskningen visar att en rad olika faktorer inverkar i utrednings- och beslutsprocessen, bland vilka här särskilt skall uppmärksammas psykologiska, kunskaps-, samt arbets- och resursmässiga faktorer.

Psykologiskt, handlar det bland annat om begränsningar i människans kognitiva förmåga som gör att hon inte kan leva upp till de krav på rationellt utredande och beslutsfattande som lagen ställer upp.¹⁸ Kunskapsmässigt, handlar det om en osäkerhet som bottnar i det förhållande att det inte finns några säkra metoder att fastställa huruvida en potentiell risk för barnets utveckling också kommer att leda till att barnet faktiskt får sociala anpassningsproblem som vuxen.¹⁹ Osäkerheten visar sig bland annat i form av stora variationer såväl mellan olika professioner som inom socialarbetarprofessionen och mellan olika arbetsplatser i bedömningen av vilka barn som riskerar en ogynnsam utveck-

18. Hessle, m fl (1996).

19. Egelund (1997), Lagerberg & Sundelin (2000). Sundell & Egelund (2000).

ling.²⁰ Arbets- och resursmässigt, handlar det om att kvaliteten i utredningsarbetet betingas av arbetsbelastningen, som varierar med trycket från omvärlden, i förhållande till de personella och ekonomiska resurser som står till organisationens förfogande. Det handlar också om att socialtjänsten har ett givet utbud av tjänster som är svårföränderligt, och som riktar sig till stora grupper som likställs, vilket gör det svårt att skraddarsy lösningar i komplicerade fall som det här ofta här fråga om.²¹ Detta kan många gånger leda till att besluten snarare orienterar efter den »enklaste lösningens princip«, det vill säga vad som är bäst för organisationen, och mindre efter vad som är den »bäst lämpade lösningens princip« i förhållande till den enskildes situation.

Innehållsmässigt, så råder ett motsatsförhållande mellan lagens demokrativärden och den i lagen inbyggda »paternalistiska premissen«. Denna premis bottenar i det förhållande att socialtjänsten är en myndighetsorganisation, och att socialtjänsten under en utredning ägnar sig åt myndighetsutövning.²² Detta skapar en asymmetrisk relation mellan socialtjänsten och den enskilde, som kännetecknas av makt/befogenhet hos den förstnämnde och beroende hos den sistnämnda. Denna asymmetri visar sig bland annat i det förhållande att det är nämndens definition av barnets vårdbehov som är den rättsligt relevanta, och det är denna definition som

föräldrarna skall förhålla sig till och som de måste samtycka till för att undvika ett LVU. Den »paternalistiska premissen« legitimeras av föreställningen att socialtjänstens utrednings- och beslutsmetoder bygger på vetenskap och beprövad erfarenhet, och att detta skall borga för att besluten står i överensstämmelse med vad som faktiskt är till den enskildes bästa. I dessa sammanhang skall besluten orientera efter »barnets bästa«, vilket i enlighet med det tidigare sagda, kringgärdas av en kunskapsmässig problematik som kan skapa osäkerhet i bedömningen av de individuella fallen. I sådana situationer kan det inte uteslutas att hänsynen till organisationens arbets- och resursmässiga förutsättningar kommer att vägas in och påverka besluten i riktning mot den »enklaste lösningens princip«.²³

Funktionsmässigt, så skapar det förhållande att frivillighetsprincipen som medel för trygghetsmålet inte är ovillkorlig utan kan sättas ur spel i vissa situationer, en spänning i utredningsförfarandet. Det handlar om ett spänningsförhållande mellan två sinsemellan skilda kunskapsintressen och två olika modeller för rättsligt beslutsfattande. Socialtjänstlagen är uppbyggd kring teorier som förklarar sociala problems uppkomst i termer av samhällsstrukturella faktorer och hur dessa struktu-

20. Sundell & Egelund (2000).

21. Se diskussionerna i Bernler & Johnsson (1993) och Mosesson (1998).

22. Se definitionen av begreppet »myndighetsutövning« i SOU 1994:139, s 271 f.

23. I komplicerade fall som det här vanligen är fråga om, är det ofta både det billigaste alternativet och den enklaste utvägen för socialtjänsten att omhänderta barnet och placera det i familjehem, i stället för att satsa på ett långvarigt behandlingsarbete med föräldrarna (se diskussionen i SOU 1986:20, s 107 f).

rella samhällsproblem inverkar på de enskilda människornas levnadsbetingelser och påverkar barnens uppväxtvillkor. I LVU omdefinieras de samhällsstrukturrellt betingade problemen till individualiserade, personliga problem²⁴ (som i detta sammanhang lokaliseras till föräldrarna), vilket implicerar individcentrerade förklaringsmodeller.

I en situation där den utredningsansvarige handläggaren tagit ställning för en ansökan om vård enligt LVU, måste denne balansera mellan två, sinsemellan kontradiktoriska, rättsliga beslutsmodeller. Socialtjänstlagen bygger på en målrationell modell, där avgöranden träffas utifrån en förutsägelse av konsekvenserna av beslutet, som syftar till ett optimalt resultat i förhållande till lagens målangivelser. Detta förutsätter att beslutsunderlaget så långt möjligt återspeglar de faktiska förhållandena. LVU bygger på den så kallade subsumtionslogiska modellen, där besluten fattas genom att fakta subsumeras under den relevanta regeln för att på så sätt härleda lösningen på problemet.²⁵ Det är således endast de delar av verkligheten som lagen anger som är av relevans för beslutsfattarens bedömning. Eftersom frågan skall avgöras av domstolen på basis av de juridiska reglerna om bevisvärdering, kommer

endast de fakta som är bevisade att tillmätas relevans för det slutliga beslutet.²⁶

Dessa förutsättningar förklarar de partikularistiska och undertryckande tendenserna i LVU-utredningarna. Dessa måste styras in på faktorer som är av rättslig relevans för beslut om vård enligt LVU. Det innebär ett fokus på föräldrarnas brister, både som föräldrar och samarbetspartners till socialtjänsten. Det innebär också en nedtoning, eller i vissa fall ett undanhållande av egenskaper och omständigheter som talar mot å ena sidan att vården måste vara en familjehemsplacering, och å andra sidan att den måste arrangeras enligt LVU, för att därigenom öka bärkraften i argumenten för dessa lösningar.

För att avslutningsvis kort kommentera frågan hur lagstiftningen bör förändras för att de praktiska normernas värden skall stå i bättre överensstämmelse med de rättsliga normerna, så är det i första hand förutsättningarna för demokratinormernas samarbetsmodell som måste förbättras. Därigenom påverkas också förutsättningarna för flexibilitetsnormernas helhetssyn, vilket i sin tur leder till att LVU-processen blir mer rättssäker.

I min studie har jag föreslagit två åtgärder för att stärka den enskildes ställning i dessa sammanhang: Dels att det rättsligen föranstaltas om att beslut som innebär att barn och föräldrar skiljs åt under lång tid framöver skall, om föräldrarna i de enskilda fallen inte motsätter sig detta, vara baserade på en särskild utredning av föräldraförmågan och/eller resultaten från en behand-

24. Se diskussionen i Jamrozik & Nocella (1998) om sociala problems konverteringsprocess.

25. Se diskussionen om olika rättsliga beslutsmodeller i till exempel Åström (1988) och Hydén (1998).

26. Se diskussionen i Schlytter (1999) om den juridiska metodens implikationer för utredningen.

ling av föräldrarnas omsorgsförmåga. Dels att familjen, vid sidan om det system som för nuvarande är i bruk och som innebär att barn och föräldrar assisteras av ett juridiskt biträde under utrednings- och rättsprocessen, får tillgång till en stödperson under både utredningsprocessen och (om barnet placeras utanför hemmet med stöd av LVU) under vårdtiden. Stödpersonen skall stå fri i förhållande till socialnämnden, och ha som uppgift att tillvarata både barnets och föräldrarnas intressen, samt tillse att familjens gemensamma behov beaktas av socialnämnden och att möjligheterna till alternativa lösningar på familjens problemsituation klarläggs.

Inrättandet av en stödperson gör att förutsättningarna för samarbete och diskussion mellan socialtjänsten och familjens förbättras. Därigenom kan också de konflikter som ofta uppstår mellan socialtjänsten och föräldrarna i situationer där föräldrarna misstänks för att brista i omsorgen förhindras, eller åtminstone lösas på annat sätt än genom barnets tvångsomhändertagande.

Referenser

- Baier Matthias (2003) *Norm och rättsregel. En undersökning av tunnelbygget genom Hallandsåsen*. Lund.
- Bernler Gunnar & Johnsson Lisbeth (1993) *Den sociala journalen. En studie i akter – deras struktur och funktion*. Göteborg.
- Blennberger Erik (2000) »Etik för socialt arbete« i *Socialt arbete. En grundbok*. Red., Anna Meeuwisse, Sune Sunesson & Hans Swärd. Stockholm, ss. 217-235.
- Claezon Ingrid (1987) *Bättre beslut. En studie av socialsekreterarnas handläggning av omhändertaganden av barn*. Umeå.
- Edvardsson Bo (1993) *Dagisfallet. Modifierat sakkunnighetsyttrande*. Örebro.
- Egelund Tine (1997) *Beskyttelse af barndømen*. Köpenhamn.
- Friis Eva (2003) *Sociala utredningar om barn. En rättssociologisk studie av lagstiftningens krav, utredningarnas argumentationer och konsekvenser för den enskilde*. Lund.
- Hessle Sven, m fl (1996) »Sociala barnavårdsutredningar« i *Barnet i den sociala barnavården*. Red., Gunvor Andersson, m fl. Stockholm, ss. 124-157.
- Hollander Anna (1985) *Omhändertagande av barn*. Lund.
- Hydén Håkan (1998) *Rättssociologi som rättsvetenskap*. Lund.
- Hydén Håkan (2002) *Normvetenskap*. Lund
- Hydén Lars-Christer (1995) »Det sociala misslyckandet som berättelse. Att återställa den moraliska ordningen« i *Socialvetenskaplig tidskrift*, 2 (1995):3, ss. 194-207.
- Jamrozik Adam & Nocella Luisa (1998) *The Sociology of Social Problems. Theoretical Perspectives and Methods of Intervention*. Cambridge.
- Lagerberg Dagmar & Sundelin Claes (2000) *Risk och prognos i socialt arbete med barn. Forskningsmetoder och resultat*. Stockholm.
- Landelius Ann-Charlotte (1996) *Självbestämmande, valfrihet och samtycke inom socialtjänsten*. Stockholm.
- Lundström Tommy (1993) *Tvångsomhändertagande av barn. En studie av lagarna, professionerna och praktiken under 1900-talet*. Stockholm.

- Mattsson Titti (2002) *Barnet och rättsprocessen. Rättssäkerhet, integritetsskydd och autonomi i samband med beslut om tvångsvård*. Lund.
- Mosesson Mats (1998) »Intervention« i *Vardagsbegrepp i socialt arbete. Ideologi, teori och praktik*. Red., Verner Denvall & Tord Jacobsson, Stockholm, ss. 223-240.
- Næss Arne (1971) *Empirisk semantik*. Stockholm.
- Regeringen (1980) Prop. 1979/80:1 *Om socialtjänsten*. Stockholm.
- Regeringen (1990) Prop. 1989/90:28 *Om vård i vissa fall av barn och ungdomar*. Stockholm.
- Regeringen (1997) Prop. 1996/97:124 *Ändring i socialtjänstlagen*. Stockholm.
- Schlytter Astrid (1999) *Kön och juridik i socialt arbete. Tillämpningen av 3 § LVU på länsrättsnivå*. Lund.
- Socialdepartementet (1974) *Socialvården. Mål och medel*. Principbetänkande av socialutredningen. SOU 1974:39. Stockholm.
- Socialdepartementet (1977) *Socialtjänst och socialförsäkringstillägg. Lagar och motiv*. Slutbetänkande av socialutredningen. SOU 1977:40. Stockholm.
- Socialdepartementet (1986) *Barns behov och föräldrars rätt. Socialtjänstens arbete med ut-satta familjer*. Betänkande av socialberedningen. SOU 1986:20. Stockholm.
- Socialdepartementet (1994) *Ny socialtjänstlag*. Huvudbetänkande av socialtjänstkommittén. SOU 1994:139. Stockholm.
- Socialstyrelsen (1994) *Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten*. Allmänna råd 1994:3. Stockholm.
- Starring Bengt & Jönsson Leif R. (2000) »Socialtjänsten och klienterna« i *Socialt arbete. En grundbok*. Red., Anna Meeuwisse, Sune Sunesson & Hans Swärd. Stockholm, ss. 201-216.
- Sundell Knut & Egelund Tine (2000) *Barnavårdsutredningar. En kunskapsöversikt*. Stockholm.
- Wickenberg Per (1999) *Normstödjande strukturer. Miljötematiken börjar slå rot i skolan*. Lund.
- Åström Karsten (1988) *Socialtjänstlagstiftningen i politik och förvaltning. En studie av parallella normbildningsprocesser*. Lund.

Författarupplysningar:

Eva Friis, fil dr och jur kand, är verksam som lektor vid avdelningen för rättssociologi, Lunds universitet.