



GÖTEBORGS UNIVERSITET

Förvaltningshögskolan

Kandidatuppsats i Offentlig förvaltning, VT 2011

”Vi har ansvar – men ingen makt”

*En studie om samverkan mellan skolan och
socialtjänsten kring barn som far illa*

Emma Eriksson

Inriktning: Policyanalys

Handledare: Anette Gustafsson

Examinator: Vicki Johansson

Tack

Jag vill här passa på att lämna ett stort Tack till mina engagerande intervjupersoner. Det är Ni som har gjort uppsatsarbetet intressant och levande. Tack även till min handledare, Anette Gustafsson, för värdefulla och inspirerande råd.

Till sist vill jag tacka min mamma och pappa, Katarina och Mats Eriksson, för stöd och uppmuntran.

Innehåll

1. Inledning	1
2. Problemformulering	2
3. Syfte och frågeställningar	3
3.1 Avgränsningar	4
3.2 Fortsatt disposition	4
4. Metodologiskt tillvägagångssätt.....	5
4.1 Empiriskt material	6
5. En inramning kring samverkanskontexten	8
5.1 Tidigare forskning	8
5.2 Socialtjänstlagen (2001:453).....	10
5.3 Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).....	10
6. Samverkan mellan närbyråkrater: teoretiska perspektiv relaterade till deras yrkesroller	11
6.1 Nyinstitutionellt perspektiv av människobehandlande organisationer.....	11
6.2 Dilemmat med närbyråkrater	13
6.3 Rättssäkerhet, etik och professionalism	14
6.4 Sammanfattning av de teoretiska utgångspunkterna	15
6.5 Specificerade utgångspunkter – En analysram.....	16
7. Skolan och socialtjänstens upplevelser av samverkan, sekretess och roller – En analys av det empiriska materialet.....	17
7.1 Respondenternas profil.....	17
7.2 Uppfattningar om samverkan mellan skolan och socialtjänsten	18
7.2.1 När samverkan fungerar positivt	18
7.2.2 När samverkan fungerar mindre bra.....	22
7.3 Sekretess som betydelse för samverkan	24
7.4 Roller och handlingsutrymme för den enskilda närbyråkraten	27
8. Slutsatser	31
REFERENSER	35
Bilaga 1- Intervjuguide	

1. Inledning

I april 2007 genomförde tv-programmet "Uppdrag granskning" en blottläggning av fallet "Louise" som levt i misär och utsatthet av sin pappa under flera års tid. Dagen efter programmet sändes kunde vi i Svenska Dagbladet läsa följande:

*"I fem års tid tvingades Louise bo ensam med sin pappa, en psykiskt sjuk missbrukare och våldsbrottsling som utsatte henne för grova övergrepp. Socialtjänsten fick flera varningssignaler från både polis och grannar - men ingen ingrep."*¹

Skolan anmälde flera gånger till socialtjänsten misstankar om att "Louise" for illa. Socialtjänsten manade däremot till lugn. Fallet med "Louise" är ett exempel på när samverkan brister. Ett barn i en komplex situation är beroende av just ett *samverkande* kontaktnät mellan skolan och socialtjänsten för att inte falla mellan stolarna. Enligt socialtjänstlagen (2001:453) 14 kap. 1§ har all personal som arbetar nära barn och ungdom anmälningsskyldighet till kommunens socialnämnd om misstankar finns kring att ett barn far illa. Dock finns i arbetet kring utsatta barn ett lagstadgat sekretesskydd för att skydda känsliga områden. Tidigare studier har visat att sekretess ofta upplevs som ett hinder, främst inom skolans verksamhet, för att samverka.² Att samverka är heller inte något som aktörer väljer – samverkan är precis som anmälningsskyldigheten också den reglerad i gällande lagstiftning.³

FN:s barnkonvention pekar tydligt på vikten av att alltid arbeta efter *barnets bästa*. Samtliga åtgärder som rör barn, oavsett om det sker utifrån offentliga eller privata institutioner, domstolar eller administrativa myndigheter skall *alltid* beakta barnets bästa då barn far illa. Barnkonventionen reglerar att det är nationalstatens ansvar att sådant skydd finns för barnet.⁴ Vidare föreligger sedan ansvaret för barns skydd ner till kommunen. Enligt socialtjänstlagen (2001:453) 2 kap 4§ är det socialtjänsten som ansvarar för barns skydd genom den eller de nämnder som kommunfullmäktige beslutar över. Ytterst ner i ansvarskedjan återfinns sedan den mänskliga faktorn, exempelvis lärare och socialsekreterare, som i sitt dagliga arbete möter utsatta barn i behov av stöd. Den här yrkeskategorin verkar i organisationer som är politiskt styrda vilket får konsekvenser för det egna beslutsfattandet och graden av handlingsfrihet.

¹ Internet: Svenska Dagbladets hemsida, www.svd.se

² Olsson 2001

³ Danermark och Kullberg 1999 s, 9

⁴ Internet: Unicef och Barnkonventionen, www.unicef.se/barnkonventionen

2. Problemformulering

Något av det viktigaste för ett effektivt arbete med barn i utsatta situationer är att det förekommer en fungerande *samverkan* mellan skolan och socialtjänsten. Föreliggande studie avser att bidra med en ökad förståelse kring hur yrkesverksamma inom skolan och socialtjänsten upplever att samverkan fungerar då de möts i situationer kring barn som far illa eller riskerar att fara illa. När det gäller barn i en sårbar situation finns dock en omfattande sekretesslagstiftning för att skydda barnet. Därigenom kommer särskilt fokus i uppsatsen riktas mot sekretessregleringens upplevda betydelse för samverkan.

Då tidigare forskning på området förekommer främst inom ämnesdisciplinerna socialt arbete och pedagogutbildningar finns ett intresse av att tolka problemet i ljus av ett annat perspektiv. Genom att istället studera samverkan och sekretess utifrån policyteorier och med huvudämnet offentlig förvaltning som grund bidrar studien till att fylla kunskapsluckan samt bygga vidare på tidigare forskning. Studien lyfter sig över det rent klientbaserade synsättet och problematiserar istället den byråkratiska roll som yrkesverksamma inom skolan och socialtjänsten befinner sig i utifrån ett förvaltnings- och policyanalytiskt synsätt. Den komplexa närbyråkratroll⁵ som finns inom både socialtjänsten och skolan relateras till utifrån aspekter som rättssäkerhet, professionalism och individanpassning. Skolan och socialtjänsten är många gånger de viktigaste samhällsinstitutionerna för ett barn som är i behov av stöd.

I statens offentliga utredning "*Sekretess i elevernas intresse – Dokumentation, samverkan och integritet i skolan*" beskrivs att det ofta finns ett *upplevt* hinder och en okunskap kring sekretessens egentliga innebörd för samverkan hos de personalkategorier som arbetar nära utsatta barn.⁶ Det tycks många gånger som att det föreligger en *paradox* mellan samverkan och sekretess. Å ena sidan framhålls samverkan som något ytterst nödvändigt. Samverkan mellan verksamheter som arbetar med barn och ungdomar har varit prioriterat under decennier. Redan år 1959 kommenderade Kungl. Maj:t att särskilda samverksansorgan skulle bildas på kommunal nivå för en effektiv samverkan.⁷ Lindberg menar vidare att det är en nödvändighet att dagens organisationer samarbetar, genom att det just ofta är reglerat i gällande lagstiftning.⁸ Å andra sidan återfinns en sekretessreglering som kan upplevas som ett

⁵ Lipsky 1980

⁶ SOU 2010:95, s 146

⁷ Ibid, s 171

⁸ Lindberg 2009, s 34

hinder mot samverkan. Tidigare studier visar att inom främst förskola, skola och elevhälsan finns personal som upplever en förvirring och misstro över hur andra myndigheter använder sekretesslagstiftningen inom sina olika områden vid samverkan. En upplevd misstro, är inget som gynnar en effektiv och god samverkan.⁹ Den 1 juli 2003 infördes en skyldighet att samverka mellan skola och hälso- och sjukvård. Vidare betonades även ytterligare anmälningsplikten i de lagar som berör verksamheter som kommer i kontakt med barn.¹⁰ Den 1 juli 2011 träder dessutom en ny skollag ikraft. Förändringar som skett i skollagen är bland annat att gemensamma regler nu skall gälla för offentliga och fristående skolor samt en betoning på ökad rättssäkerhet.¹¹ Regler om tystnadsplikten är en nödvändighet för att skydda känsliga områden. Skyddet blir dock problematiskt om det upplevs som ett ständigt hinder för samverkan.¹² Paradoxen ligger i om sekretessen faktiskt är ett hinder eller inte. Klart är att hinder, upplevda eller faktiska, inte är något som i det praktiska arbetet gynnar barn i en redan utsatt situation.

3. Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att undersöka hur samverkan fungerar mellan skolan och socialtjänsten då de möts i situationer kring barn som far illa eller riskerar att fara illa. Ett särskilt fokus ligger på att studera i vilken utsträckning sekretesslagen påverkar möjligheten till samverkan. Till syftet hör att belysa och studera den grad av handlingsutrymme skolan och socialtjänsten har i rollen som närbyråkrat. Genomgående i uppsatsen finns en ambition att skapa förståelse för den komplexa verklighet som yrkesverksamma inom skolan och socialtjänsten möts i då de skall samverka kring barn som far illa eller riskerar att fara illa. Utifrån det beskrivna syftet har följande frågeställningar formulerats:

- *Hur upplever yrkesverksamma inom skolan och socialtjänsten att samverkan fungerar med varandra vid arbete kring barn som far illa eller riskerar att fara illa?*
- *Hur upplever yrkesverksamma inom skolan och socialtjänsten att sekretesslagen påverkar möjligheten till samverkan?*
- *Hur upplever yrkesverksamma inom skolan och socialtjänsten sin grad av handlingsutrymme i rollen som närbyråkrat?*

⁹ SOU 2010:95, s 24

¹⁰ Ibid, s 171

¹¹ Internet: Skolverkets hemsida, www.skolverket.se

¹² Olsson 2001, s 9

3.1 Avgränsningar

Att studera hela det vidsträckta området kring samverkan i all skolans verksamhet kring utsatta barn tedde sig för omfattande och svårövergripigt. Studien avgränsas därför till att omfatta samverkan mellan *grundskolan* och socialtjänsten. De barn som avses är barn i grundskoleklass 1-9 och studien omfattar således inte yrkesverksamma inom förskoleverksamhet eller gymnasium. Skälet till den avgränsningen är att grundskolan är en relativt stor och specifik analysenhet i sig. De yrkeskategorier som kommer att studeras är socialsekreterare, lärare, elevassistenter och fritidsledare. Personal på högre nivåer inom organisationerna, som exempelvis rektorer och socialchefer, lämnas utanför studien. Varför valet föll just på dessa yrkeskategorier beror på att lärare, stödpersonal och socialsekreterare är de som möter utsatta barn i deras vardagsmiljö. För att konkretisera och undvika att studera samverkan *överlag* finns vidare fokus i uppsatsen på att studera samverkan utifrån sekretessregleringens eventuella betydelse för samverkan.

Benämningen *barn som far illa* handlar här om barn som lever i socialt belastade och dysfunktionella hemförhållanden och som upptäcks i skolans verksamhet. Barn som far illa genom exempelvis mobbning berör inte socialtjänstens verksamhet utan faller inom skolans egna ramar varav samverkan med socialtjänsten inte blir aktuellt i första hand.

3.2 Fortsatt disposition

Uppsatsen består av totalt åtta kapitel. När vi nu har skapat oss en bild av det problemområde uppsatsen rör sig i kommer fokus närmast på hur studien rent metodologiskt gått tillväga. Därefter följer en kortare inramning samt en redogörelse för de lagar som styr skolan och socialtjänstens arbete kring utsatta barn. Efter den tänkta inramningen presenteras en teoretisk referensram som skall vara till hjälp för att förstå den empiri uppsatsen bygger på. Efter den teoretiska presentationen följer den empiriska delen och följaktligen en analys av de intervjuer som genomförts för studien. Där kommer svaren på uppsatsens frågeställningar lyftas fram. Till sist följer ett slutsatskapitel för att knyta ihop säcken och ett försök till att lyfta blicken och se vad studien kommit fram till samt vad den bidragit med i ett vidare forskningsperspektiv.

4. Metodologiskt tillvägagångssätt

Följande kapitel syftar till att ge en beskrivning av den metod och det material som används i uppsatsen. Kapitlet kommer att redogöra för vilka val och ställningstaganden som tagits och varför. Löpande kommer metod och material att problematiseras och kapitlet kommer att belysa styrkor och svagheter med den valda metoden i fråga.

Uppsatsen gestaltar sig som en *fallstudie* med *semistrukturerade djupintervjuer* på så vis att yrkesverksamma inom socialtjänsten och skolan har fått ge sin egen uppfattning kring hur de upplever att samverkan fungerar. Styrkan med den valda metoden är den djupare förståelsen som intervjuer leder till.¹³ Genom att belysa yrkesverksammas upplevelser när de kommer i kontakt med samverkan och sekretess fann jag att intervjuer med personer ”ute på fältet” är bästa sättet för en ökad förståelse. Att fokusera på de yrkesverksamma som tydligast möter utsatta barn i sitt arbete är positivt för att utveckla förståelsen för de problem och möjligheter som förekommer kring samverkan. Yin beskriver vidare hur en fallstudiedesign underlättar ”hur” och ”varför”- frågor. Metoden skapar också möjlighet att kontinuerligt relatera teori och empiri till varandra.¹⁴

Kritik som förekommer om det kvalitativa metodvalet och intervjuer handlar ofta om bristande extern validitet och subjektivitet. Som forskare är det lätt att bli personlig och styra intervjuerna efter vad som kan anses signifikant och viktigt. Kritiker menar därför ofta att en kvalitativ undersökning lätt tar formen av ett alltför subjektivt synsätt med för hög tillit till intervjupersonen.¹⁵ Inom mitt forskningsområde med samverkan mellan skolan och socialtjänsten finns en alltmer ökad medvetenhet från stat och kommun, vilket tagit sig uttryck i flertalet statliga offentliga utredningar och propositioner.¹⁶ Dokument och utredningar är alltså redan fastlagt. Vad som behövs för att fylla kunskapsluckan är däremot en mer subjektiv och djupare bild av problematiken utifrån de yrkesverksamma som arbetar nära utsatta barn i vardagen. Lantz skriver att intervjun som vetenskaplig metod innefattar just det subjektiva och en professionell intervju är en systematisk studie av just det subjektiva som ökar vår förståelse av det som undersöks.¹⁷ I fråga om kvalitativ metod är det också

¹³ Bryman 2008, s 438

¹⁴ Yin, s 22ff

¹⁵ Bryman 2008, s 391

¹⁶ Se exempel: SOU 2003:103 och SOU 2010:95

¹⁷ Lantz 2007, s 14

nödvändigt att reflektera över reliabilitet och tillförlitlighet i studien.¹⁸ Det förefaller vara svårt att återupprepa en kvalitativ fallstudie på så vis att materialet ofta blir unikt för just den enskilda undersökningen. I avsnittet som följer redogörs därför för det empiriska materialet för att ge en så noggrann bild som möjligt av vilka kriterier som funnits bakom urval och material.

4.1 Empiriskt material

Studien bygger på sex intervjuer med yrkesverksamma inom skolan och socialtjänsten. Trots att studien inte syftar till att vara en komparativ jämförelsestudie i första hand fanns strävan efter en större spridning ifråga om respondenternas geografiska och organisatoriska hemvist. Efter det kriteriet valdes intervjupersoner från två olika stora kommuner från *olika* delar av landet, Örebro kommun respektive Partille kommun. Sammanlagt intervjuades två socialsekreterare, en lärare och en elevassistent i Örebro. I Partille kommun intervjuades en fritidsledare och en socialsekreterare. Det gav studien en total grund av tre yrkesverksamma inom skolans verksamhet respektive tre verksamma inom socialtjänsten. Det primära syftet är alltså inte en kommunal jämförelse utan en jämförelse av olika yrkesroller och deras specifika upplevelse av olika aspekter på samverkan.

Inför intervjuerna utarbetades en intervjuguide med tre olika teman och frågeområden som respondenten fritt samtalar kring (*se bilaga 1 för Intervjuguide*). Genom att använda en flexibel och öppen intervjuguide skapas större möjligheter att nå en ökad förståelse för hur respondenten själv uppfattar olika fenomen. De temaområden som intervjuerna berör följer inte en exakt och statisk mall, utan nya frågor kan lätt tas upp om respondenten leder in på vidare intressanta frågor.¹⁹ För att skapa ett fritt utrymme för respondenterna var det även viktigt att vara relativt passiv under intervjuerna för att få dem att prata fritt utan avbrytningar och större kommentarer. På så vis skapades en situation där intervjupersonerna fick utrymme till reflektion.

Kritik skulle kunna förekomma om att intervjuerna som skall representera skolans verksamhet inte är en och samma yrkeskategori, som exempelvis lärare, och därför inte kan analyseras gemensamt. Jag anser snarare att det är en styrka att i studien inkludera just *olika* yrkeskategorier, dock utifrån kriteriet att de i sin yrkesroll kommer i direktkontakt med utsatta

¹⁸ Bryman 2008, s 31f

¹⁹ Ibid, s 438

barn. Detta för att kunna bidra med deras eventuellt skilda perspektiv utifrån exempelvis utbildning, bakgrund och arbetsuppgifter. Under intervjuerna med både fritidsledaren och elevassistenten framkom att erfarenhet med utsatta barn och samverkan med socialtjänsten var något som frekvent förekom i just situationer utanför själva klassrumstillfället. En intressant alternativ metod som hade kunnat användas är intervjustudier genom fokusgrupper²⁰ där representativa från skolan och socialtjänsten hade kunnat mötas för att diskutera problem och lösningar. Andra intressanta metodval är att intervjua ledningspersonal som rektorer och socialchefer för att studera deras syn på samverkan. Den trots allt valda metoden med yrkesverksamma som arbetar *nära* barn i fråga är dock en styrka i materialet genom att de representerar yrkeskategorier som allra mest möts i *konkreta* situationer där samverkan krävs.

Urvalet har inte varit ett obundet slumpmässigt urval och på så vis kan studien inte sägas leda till statistiskt generaliserbara resultat.²¹ Detta har heller aldrig varit syftet med uppsatsen, utan tanken har varit att skapa en djupare förståelse för hur yrkesverksamma inom skolan och socialtjänsten tolkar sin egen verklighet. Urvalet av intervjupersoner tog formen av ett så kallat snöbollsurval med en informantintervju på socialtjänsten i Örebro med god överblick över området som sedan lotsade vidare till lämpliga intervjupersoner, som sedan i sin tur gav tips på en annan respondent.²² I Partille kommun kontaktades lämpliga intervjupersoner mer slumpmässigt genom telefon för att stämma av tid för ett personligt möte. Vid val av urval var det viktigt att samtliga respondenter hade erfarenhet av samverkan mellan skolan och socialtjänsten för att kunna uppfylla studiens syfte. Detta är något som samtliga intervjupersoner har. En styrka i materialet är vidare att personerna skiljer sig åt i både yrkesbakgrund och antal år i yrket vilket eventuellt kan generera olika perspektiv på samverkan (*Se kapitel 8.2 för mer utförlig beskrivning av respondenternas bakgrund*).

Avslutningsvis bör nämnas att utsagorna från intervjuerna har behandlats konfidentiellt och anonymt vilket innebär att läsaren inte skall kunna urskilja vem personen är. Det skall inte gå att se vilka skolor eller vilka enheter på socialtjänsten som personerna arbetar på. Jag har valt att benämna intervjupersonerna med socialsekreterare1, socialsekreterare2, elevassistent samt lärare i Örebro. Intervjuerna i Partille har jag valt att benämna som socialsekreterare3 samt fritidsledaren. Jag har även fått samtycke från samtliga personer att spela in intervjuerna med bandspelare för att senare kunna transkribera mina svar.

²⁰ Se Bryman 2008, s 473 för resonemang om *fokusgrupper*

²¹ Ibid, s 391

²² Ibid, s 184

5. En inramning kring samverkanskontexten

För att sätta in studien i ett sammanhang samt kunna bygga vidare på tidigare forskning är det nödvändigt att redogöra för vad som tidigare studerats på området. För att kunna svara på frågan om sekretesslagstiftningen innebär ett hinder för samverkan mellan skolan och socialtjänsten är det även nödvändigt att redogöra för de lagar som är kuggen i maskineriet i arbetet med utsatta barn, socialtjänstlagen (2001:453) samt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Efter redogörelsen av den tidigare forskningen följer därför en kortare sammanfattning samt kommentarer till de lagar som främst reglerar arbetet kring utsatta barn.

5.1 Tidigare forskning

Samverkan kan definieras på flera olika sätt. Lindberg beskriver att vad som ändå karaktäriseras som samverkan kan sägas vara *gemensamma* aktiviteter och *gränsöverskridande handlingar* som uträttas efter ett syfte.²³ Den svenska välfärdsstaten har genomgått stora förändringar över tid. Tidigare centralstyrning och detaljreglering har idag bytts allt mer mot decentralisering och ramlagar. Införandet av socialtjänstlagen är ett tydligt exempel på decentralisering inom det svenska välfärdssystemet där den kommunala nivån nu ansvarar över dess invånare.²⁴ Samverkan genererar dock ofta nya problem och det förekommer även kritiska röster om samverkan i forskningen.²⁵

Danermark och Kullberg har sammanställt flertalet utvärderingar om sociala och hälso- och sjukvårdsrelaterade samverkansprojekt. Resultaten visar att samverkan blir smidigare av gemensamma mål, en samordnad administrativ och politisk ledning samt att det finns klart definierade funktionsgränser aktörer emellan. Faktorer som däremot till synes verkar missgynna en effektiv samverkan är olika kunskapstraditioner, olikartade etiska regler, en oklar ansvarsfördelning samt asymmetriska relationer med olika tillgång till information. Dessutom påverkar en hög arbetsbelastning och brist på tid samverkan negativt.²⁶

Montin skriver att nyckeln till ett gott samarbete aktörer emellan handlar om att utveckla ömsesidiga förväntningar. Varje yrkesverksam måste anse att samarbete är bättre än att inte

²³ Lindberg 2009 s, 21

²⁴ Ibid

²⁵ Olsson 2001, s 133f

²⁶ Grape, Blom & Johansson (red.) 2006, s 50

samarbeta. Det handlar om att skapa formaliserade processer där samverkan alltid lönar sig och bekräftar sig därefter.²⁷ Montin beskriver vidare hur den kommunala förvaltningen har professionaliserats och medfört en förskjutning mellan makt och ansvar. Trots att professionella yrkesgrupper har fått ökad makt så upplevs ofta en maktlöshet hos de professionella genom att ständigt balansera mellan knappa resurser och klientens behov. En professionsstyrd verksamhet, som exempelvis socialtjänsten, betyder vidare att etablerade normer ofta helt styr verksamhetens innehåll.²⁸

I statens offentliga utredning ”*Sekretess i elevernas intresse - Dokumentation, samverkan och integritet i skolan*” lyfts problematiken med samverkan kring utsatta barn upp. Sekretessregleringen som gäller för skolan beskrivs där som ett upplevt hinder för samverkan.²⁹ Otydligheten i dagens regelverk har fått till följd att instanser avstått från att samverka kring barn som far illa därför att de trots att de inte haft möjlighet att påverka. Skolan har därmed uppfattat det som att deras relation med socialtjänsten inte är jämlik.³⁰

Olsson menar att en viktig förutsättning för att personalen i skolan skall arbeta efter anmälningsplikten är att socialtjänsten rapporterar tillbaka det som skolan behöver veta. Det finns dock ingen lagstadgad skyldighet att informera skolan när barnet exempelvis tvångsomhändertas eller av andra skäl inte dyker upp till skolan. Socialtjänsten kan därigenom använda tystnadsplikten som förklaring till att undgå återrapporteringen till skolan. En vanlig kritik från skolans sida är därför att återrapporteringen från socialtjänsten är dålig. Olsson menar att upplevelsen av att inte få information tillbaka leder till samarbetsproblem som inte gynnar barnet i fråga.³¹ Att söka råd och stöd hos socialtjänsten är enligt Olsson alltid positivt för att tidigt upptäcka problem. Olssons tidigare forskning pekar vidare på vikten av att när skolan har lämnat en anmälan till socialtjänsten krävs att skolpersonalen fortlöpande lämnar uppgifter som kan ha betydelse för utredningen i fråga.³²

²⁷ Montin 2004, s 105

²⁸ Ibid, s 102f

²⁹ SOU 2003:103, s 138

³⁰ Ibid

³¹ Olsson 2001, s 160ff

³² Ibid, s 161

5.2 Socialtjänstlagen (2001:453)

Socialtjänstlagen är en ramlag vilket innebär att verksamheten styrs genom mål och riktlinjer istället för genom exakta detaljregleringar. Politiker har därigenom medvetet velat skapa ett handlingsutrymme för de berörda yrkesverksamma i fråga. Redan inledningsvis i socialtjänstlagen 1 kap 2 § framhålls att samtliga åtgärder som rör barn särskilt skall beaktas med hänsyn till *barnets bästa*. Socialnämnden i varje kommun skall vidare ansvara för att barn växer upp under goda förhållanden och skall därmed vidta särskild uppmärksamhet för de barn som visar tecken på en ogynnsam utveckling. I 5 kap 1 a § regleras särskilt att socialnämnden skall i de frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa *samverka* med andra samhällsaktörer. Det vilar alltså på socialnämndens ansvar att aktivt verka för att samverkan kommer till stånd mellan aktörer som befinner sig nära barn som far illa.

Socialtjänsten kan med stöd av *samtycke* från vårdnadshavare lämna information vidare. Olsson beskriver att det ofta finns en acceptans från vårdnadshavaren att personalen i skolan informeras, särskilt om vårdnadshavaren vet att uppgifterna behövs för barnets stöd i skolan.³³ Tystnadsplikten regleras i 15 kap. och gäller yrkesverksamma i enskild verksamhet som har fått kännedom om uppgifter kring enskildas personliga förhållanden. Resterande offentliga aktörers verksamheter regleras däremot i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

5.3 Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)

Offentlighets- och sekretesslagen innehåller bestämmelser för myndigheter och vissa andra organ vid handläggning och tillämpning av offentliga handlingar. Lagen reglerar tystnadsplikten i offentlig verksamhet samt förbud att lämna ut vissa allmänna handlingar. I 26 kap. föreskrivs tydligt skyddet för den enskilde om det inte är fullständigt klart att uppgifter kan röjas utan att personen i fråga lider men. Här förefaller finnas vissa svårtolkade partier. Å ena sidan kan det vara mycket svårt att förutse vad som är *riskera att lida men*. Det innebär ett stort mått av tolkningsutrymme i varje specifikt fall. Å andra sidan framhålls att uppgifter kan lämnas om samtycke finns från den enskilde eller dess vårdnadshavare. I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 10 kap. 1§ beskrivs sekretessbrytande bestämmelser och hur samtycke från enskild (vårdnadshavaren i fråga) kan bryta sekretessen. Genomgående gäller dock alltid att den enskilda inte får lida men om uppgifter röjs enligt 1§.

³³ Olsson 2001, s 52f

6. Samverkan mellan närbyråkrater: teoretiska perspektiv relaterade till deras yrkesroller

Följande kapitel fungerar som en teoretisk referensram som skall vara till hjälp för att förstå den empiri som redogörs för senare i uppsatsen. Det teoretiska perspektivet bygger på hur man utifrån ett förvaltningsteoretiskt synsätt kan förstå socialtjänstens och skolans yrkesroll och medföljande handlingsutrymme utifrån ett större sammanhang. Kapitlet består av två delar. I den första delen problematiseras samverkan och ett nyinstitutionellt synsätt på människobehandlade organisationer anläggs. I den andra delen ligger fokus på den speciella yrkesroll som finns inom skolan och socialtjänsten utifrån Lipskys teoretiserande kring när- och gräsrotsbyråkrati. I den sista delen problematiseras även yrkesrollen utifrån aspekter som rättssäkerhet, etik och professionalism. Allra sist följer en sammanfattning kring den teoretiska referensramen samt en analysram vilket är tänkt att fungera som en brygga över till nästkommande analyskapitel.

6.1 Nyinstitutionellt perspektiv av människobehandlande organisationer

Grape, Blom och Johansson skriver att organisationer verkar i en miljö där de är starkt påverkade av sin omgivning. Institutionella krav uppkommer från omgivningen genom exempelvis lagstiftning och politiska beslut. Organisationen i fråga anpassar sig därefter efter de institutionella kraven och en specifik social verksamhetskultur uppstår där personalen begränsas för vad som är ett accepterat handlingsätt i just den organisationen.³⁴ Att studera människobehandlande organisationer utifrån ett nyinstitutionellt perspektiv lämpar sig därmed väl för studier i både statsvetenskap, organisationspsykologi och studier av den offentliga sektorn.³⁵ Begreppet nyinstitutionalism är dock inget nytt begrepp i sin renaste form. Under 1960-talet utvecklades i huvudsak tre olika nyinstitutionella inriktningar; historisk nyinstitutionalism, rational choice- institutionalism samt sociologisk nyinstitutionalism. I föreliggande studie är den tredje varianten relevant – den sociologiska nyinstitutionalismen på så vis att den anlägger ett perspektiv på det ömsesidiga sociala och kulturella beroendet mellan olika organisationer och dess omgivning.³⁶ Grape skriver om integrerad samverkan

³⁴ Grape, Blom & Johansson (red.) 2006

³⁵ Ibid, s 9

³⁶ Ibid, s 9f

mellan myndigheter kombinerat med det nyinstitutionella begreppet. Utvecklingen mot en alltmer ökad samverkan mellan aktörer har sin grund i de offentliga organisationernas institutionella omvärld. Den påverkan utgörs av dels politiska drivkrafter genom beslut om lagar och regleringar, men även genom *professionella drivkrafter* med utvecklingen av professioner inom välfärdsstatens anda.³⁷

Grape menar att problem kring samverkan inte bara skapas genom en bristande samsyn kring mål och medel utan även, och främst, genom att man inte är överens om vilken kunskap som bör tillämpas i en specifik situation. Ofta handlar det om att aktörerna verkar i olika logiker och gränskonflikter uppstår. Inom socialtjänsten är logiken exempelvis socialrättslig och ger den enskilda socialsekreteraren stort utrymme att fatta beslut och ge service till klienten. När aktörer skall samverka har de således olika förutsättningar för vad de prioriterar.³⁸ I en interorganisatorisk samverkan blir det därmed nödvändigt att skapa tydliga gränser för de olika verksamhetsdomänerna för en effektivare samverkan. Grape skriver att det inte är ovanligt att olika domänkonflikter uppstår som förhindrar samarbete. Konflikterna kan börja gro i att aktörerna organiserar arbetsuppgifter på skilda sätt eller att tolkning av information enligt det "bästa sättet" skiljer sig åt. Samverkansproblem blir vidare extra tydliga i just det gemensamma arbetet kring en enskild klient/individ då olika kompetenser skall mötas i en samverkansprocess kring hur man egentligen skall bemöta problemet i fråga på bästa sätt.³⁹

Grape belyser även begreppet *organisatoriskt fält* som innefattar ett avgränsat område där flera aktörer arbetar med liknande verksamhet. Inom ett organisatoriskt fält finns gränssnitt genom olika institutionella logiker som kan ta sig uttryck i materiella, kulturella eller symboliska skiljesätt, vilka i sin tur påverkar organisering och handling. De olika logikerna resulterar i ramar som formulerar vad en organisation *bör* ägna sig åt samt vad som *kan* och *inte kan* ifrågasättas av andra. Genom att ta utgångspunkt i att institutioner kan befinna sig inom olika logiker, fast inom samma fält, skapar det möjlighet att förstå de konflikter och hinder som kan uppstå mellan organisationer som skall samverka. Organisationer som skall samverka sinsemellan, gör det således utifrån olika målsättningar, förutsättningar, regelverk och förväntningar – alltså, utifrån olika institutionella logiker.⁴⁰

³⁷ Grape, Blom & Johansson 2006, s 49

³⁸ Ibid, s 52f

³⁹ Ibid, s 60f

⁴⁰ Ibid, s 53

6.2 Dilemmat med närbyråkrater

Som medborgare möter vi politiska beslut då vi kommer i direktkontakt med professioner som har till yrke att just verkställa dessa beslut. Under 1980-talet myntade Michael Lipsky begreppet närbyråkrater (*eng. street-level bureaucracy*) om just dessa professioner. En närbyråkrat arbetar i en verksamhet som finns till för att ge samhällelig service direkt till medborgarna. Lipskys teori om närbyråkrater faller väl på plats i verksamheter som både skolan och socialtjänsten där den yrkesverksamma arbetar i direkt koppling till den berörda individen. Den mänskliga kontakten med den enskilde innebär att närbyråkraten skiljer sig väsentligt från andra yrkeskategorier på så vis att det skapas ett stort handlingsutrymme samtidigt som tjänstemannen arbetar i en komplex och ofta konfliktfylld miljö. Lipskys teori menar att politik skapas just i den operativa verksamheten, där tjänstemannen arbetar nära de som påverkas allra mest av politiska beslut, snarare än i den traditionella politiska nivån.⁴¹

Närbyråkraten arbetar i en ofta komplex verklighet med krav på sig att både uppfylla centrala politiska mål som effektivitet och mätbarhet och samtidigt eftersträva individanpassning och krav från individens sida. Tjänstemannen har makten att fatta beslut i handläggning av ärenden och därmed blir bedömningen i viss mån subjektiv, vilket kan vara både positivt och negativt för den enskilde individen som ärendet gäller. Dock är tjänstemannen alltid begränsad av regelverk och lagar. Ett problem i samband med närbyråkrater kan vara bristen på möjlighet till kontroll och insyn för utomstående i arbetet. En möjlighet är då att skapa formaliserade rutiner och verksamhetsmål för att minska närbyråkraternas makt att göra egna personliga bedömningar.⁴²

För att förstå den enskilda närbyråkraternas roll är det viktigt att sätta sig in i den kontext som de verkar i och att därigenom förstå det handlingsutrymme som aktören ändå har. Närbyråkrater som lärare och socialsekreterare har som nämnts tidigare höga politiskt ställda mål att leva upp till, som exempelvis att behandla alla klienter/elever lika. Socialtjänstlagen är som tidigare nämnt även en ramlag, vilket innebär att lagen saknar detaljregleringar och därigenom ytterligare ökar tolkningsutrymmet för varje enskild tjänsteman. Politiker *vill* med andra ord många gånger skapa utrymme för flexibilitet genom oklara mål. Lipsky menar dock att sådana otydliga mål skapar svårigheter att synka varje enskild närbyråkrat med verksamhetens egentliga syfte. Otydliga mål medför i sin tur ofta att tjänstemannen skapar

⁴¹ Lipsky 1980

⁴² Ibid, s 40ff

egna mål och tolkningar för att kunna utföra sitt arbete. Slutligen kan det leda till svårigheter att kontrollera verksamheten och därigenom även utfallet av de bakomliggande politiska besluten.⁴³ Dock är viktigt att poängtera att en hög grad av handlingsfrihet ofta är ytterst nödvändigt då en enskild elev eller klient aldrig är den andra lik, därigenom är det svårt att skapa fullständig reglering. En stor del av närbyråkratens arbete handlar just om att bedöma enskilda fall, varvid en hög grad av professionalitet är viktigt.⁴⁴

6.3 Rättssäkerhet, etik och professionalism

Centralt i forskningen av den offentliga förvaltningen ligger gränsdragningen mellan det normativa och det empiriska, alltså hur förvaltningen *bör* agera och hur den *faktiskt* handlar i praktiken. Hur den offentliga förvaltningen bör organiseras benämns förvaltningspolitik. Rothstein menar att vi behöver vara medvetna om att ingen offentlig organisation är uppkommen utan en rådande politisk baktanke och heller inte utan politiska mål i förgrunden.⁴⁵ Enligt Rothstein är den offentliga förvaltningen inte alls så neutral som kan tyckas vid första anblicken. Förvaltningen har ofta ett stort inflytande och sitter på makten att påverka beslut. Politik och förvaltning hör således ihop och utformningen av den offentliga förvaltningen kan många gånger ses som ett direkt politiskt styrmedel.⁴⁶ Dock förekommer kritiska röster som menar att offentliga tjänstemän *inte bör* ta politiska beslut. Som offentlig tjänsteman kan det vara svårt att medge att man handlar utifrån politiska prioriteringar, ofta vill tjänstemannen, med all rätt, istället hävda sin opolitiska och administrativa roll. Förvaltningsforskningen berör därför tydligt spänningen mellan det normativa – hur vi som medborgare vill att staten skall agera, och hur den faktiskt agerar. Filosofiska frågor kring demokrati, offentliga tjänstemäns etik och politikens legitimitet är således nära sammankopplat med offentlig förvaltning.⁴⁷

När det gäller tjänstemän och deras handlingsutrymme inom den offentliga sektorn förekommer ofta en motstridighet mellan två olika synsätt. Å ena sidan framhålls *rättssäkerhet* som absolut nödvändigt. Rothstein beskriver hur den demokratiska aspekten av det offentliga innefattar en idealbild om att vara legitim och rättssäker på så vis att alla

⁴³ Lipsky 1980, s 40

⁴⁴ Ibid, s 15

⁴⁵ Rothstein (red) 2001, s 8

⁴⁶ Ibid, s, 11

⁴⁷ Ibid

medborgare har samma möjlighet att skapa opinion och motsätta sig politiska beslut.⁴⁸ Alla skall behandlas lika är grundtanken i ett demokratiskt samhälle och likhet inför lagen är en hörnsten i alla rättsstater. Å andra sidan berör de flesta beslut i den offentliga verksamheten enskilda individer och specifika fall. Därigenom skapas ett krav på att offentliga åtgärder måste *situationsanpassas* och det ligger då i händerna på tjänstemannen att verka för att så blir.⁴⁹ Lundquist har fokuserat stor del av sin forskning på *etik* inom offentlig förvaltning och menar att förvaltningens åtgärder och beslut ofta innehåller en hög grad av *etiska värderingar*.⁵⁰ Lundquist menar att yrkesverksamma i det offentliga *måste* ha ett visst mått av handlingsfrihet för att kunna pröva beslut och insatser etiskt.⁵¹

Det förekommer således kritik mot den traditionella uppdelningen mellan politik och förvaltning, där tjänstemän endast verkställer politiskt fastställda beslut. Lundquist ifrågasätter den traditionella normen där tjänstemannen endast beaktas som ett politiskt redskap och menar att ett sådant synsätt får etiska implikationer. Lundquist beskriver hur tjänstemän i den offentliga sektorn verkar i en svårkontrollerad autonomi.⁵² Tjänstemännens handlingsutrymme över offentliga beslut är i allra högsta grad etiskt värdefulla. Dock befinner sig tjänstemannen ofta i en komplex situation där aktören gärna både *förstår* och *vill* göra gott, men där förutsättningarna eller resurserna medför att han eller hon *inte kan* göra gott.⁵³

6.4 Sammanfattning av de teoretiska utgångspunkterna

De valda teoretiska perspektiven anlägger således först ett nyinstitutionellt synsätt på människobehandlande organisationer. Grape, Blom och Johansson skriver att organisationer och myndigheter ofta verkar i olika verksamhetslogiker där man har *olika* syn på hur uppgifter bäst ska lösas. Gränskonflikter uppstår och det blir ofta nödvändigt att skapa tydliga och avgränsade ansvarsområden för samverkan.⁵⁴ Vidare består den teoretiska referensramen av Lipskys utarbetade teori om närbyråkrater som arbetar i verksamheter med nära koppling till klienterna eller brukarna. Ofta upplever närbyråkraten en komplexitet i att dels leva upp till politiskt ställa mål och dels arbeta efter klientens bästa.⁵⁵ Det tillhör närbyråkratens vardag

⁴⁸ Rothstein (red.) 2001, s 66

⁴⁹ Ibid, s 11

⁵⁰ Ibid, s 128

⁵¹ Ibid, s 135f

⁵² Ibid

⁵³ Ibid, s 130

⁵⁴ Grape, Blom & Johansson (red.) 2006, s 60f

⁵⁵ Lipsky 1980

att röra sig i gränslandet mellan professionalism och rättssäkerhet. Lundquist och Rothstein menar att offentliga åtgärder ofta *måste* situationsanpassas och att det då vilar på de yrkesverksammas axlar att arbeta för att så blir.⁵⁶ Med dessa teoretiska utgångspunkter bakom oss går vi vidare för att studera och tolka empirin och följaktligen uppsatsens intervjuer.

6.5 Specificerade utgångspunkter – En analysram

Efter en genomgång av den teoretiska referensramen har ett analysverktyg sammanställts som ytterligare skall vara till hjälp för att strukturera, tolka och förstå den empiri studien berör. Utifrån studiens syfte och tre frågeställningar har tre olika teman skapats.

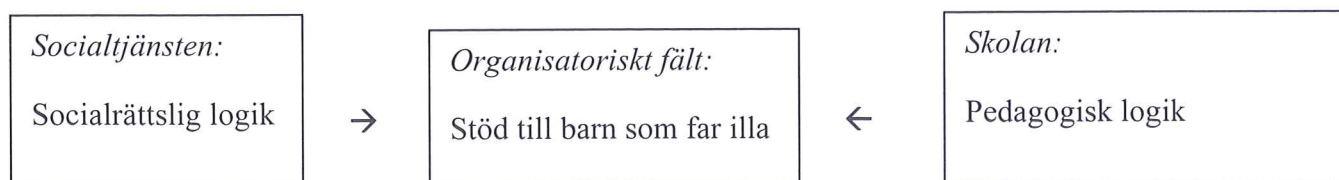
Tema Samverkan mellan skolan och socialtjänsten syftar på att få fram variationer och orsaker som gör att samverkan fungerar bra respektive mindre bra i vissa fall.

Tema sekretessens påverkan på samverkan här är kriteriet att få fram orsaker till om sekretess ses som ett problem eller inte och varför. Enligt tidigare forskning kan vi förvänta oss att sekretessen ofta ses som ett hinder i främst skolans verksamhet.

Tema olika yrkesroller och dess betydelse här är fokus på att studera skolans och socialtjänstens yrkesroller utifrån ett närbyråkratperspektiv. Fokus ligger på att tolka empirin utifrån professionalism, rättssäkerhet och etiska aspekter. Mot bakgrund av teori och tidigare forskning kan vi förvänta oss att intervjupersonerna verkar i en komplex situation med en hög grad av tolkningsutrymme som kan stå i kontrast till höga politiskt ställda mål.

Utifrån tidigare forskning och teori har det *organisatoriska fältet* sammanställts som uppsatsen rör sig i- utsatta barn i behov av stöd. Under analysen är tanken att modellen ska vidareutvecklas efter vad som genom intervjuerna framkommer som betydelsefullt.

Figur 1. Olika institutionella logiker inom ett och samma organisatoriska fält



⁵⁶ Rothstein 2001

7. Skolan och socialtjänstens upplevelser av samverkan, sekretess och roller – En analys av det empiriska materialet

Följande kapitel innehåller uppsatsens analys och empiriska del. I kapitlet presenteras utfallet av de sex intervjuer som genomfördes som underlag för uppsatsen. Kapitlet innehåller tre delar som följer logiskt på de tre frågeställningar uppsatsen bygger på. I den första delen redogörs för respondenternas upplevelser av hur skolan respektive socialtjänsten fungerar som samverkanspart i ärenden kring utsatta barn. I den andra delen problematiseras sekretessens betydelse för samverkan. I den tredje och sista delen reflekterar respondenterna över sin yrkesroll i ett mer vidare perspektiv. Reflektioner förekommer kring yrkesrollen och graden av handlingsutrymme i en politiskt styrd verksamhet. Genomgående kommer intervjuernas utsagor att lyftas över det specifika fallet och relateras till studiens analysverktyg, vilket är byggt på olika teorier och tidigare forskning.

7.1 Respondenternas profil

Vid samtliga intervjuer har respondenterna fått inleda med att kort beskriva sitt arbete och sin yrkesbakgrund. Lundquist pekar på vikten av att förstå den specifika kontext som den offentliga tjänstemannen arbetar i.⁵⁷ Socialsekreterare1 har över 30 års erfarenhet av arbete kring utsatta barn och har arbetat på olika nivåer inom socialtjänsten. Socialsekreterare2 har sju års erfarenhet i sitt arbete och har skaffat sig stor erfarenhet kring samverkan med skolan genom åren. Just nu arbetar hon som utredande socialsekreterare med barn i åldern 0-12 år och utreder deras sociala situation. Socialsekreterare3 har fem års erfarenhet inom socialtjänsten och har även hon haft stor kontakt med skolan och har arbetat i flera kommuner.

Den lärare som intervjuades har över 20 års erfarenhet och har kommit i kontakt med socialtjänsten vid flera tillfällen. Elevassistenten arbetar med barn i behov utav särskilt stöd, då ofta med barn med olika diagnoser. Hon har även arbetat på fritidsgård och en ungdomsenhet vilket har gett henne erfarenhet av frågor kring utsatta barn och samverkan med socialtjänsten. Fritidsledaren från Partille kommun har ca 10 års erfarenhet av sin

⁵⁷ Rothstein 2001, s 128

nuvarande tjänst och har erfarenhet från socialtjänsten främst genom samverkansmöten med rektorer, klassföreståndare och socialtjänsten.

När vi nu går in i analyskedet är det nödvändigt att återigen poängtera att det primära fokuset inte är en komparativ jämförelse med likheter och skillnader mellan kommunerna. Det huvudsakliga fokuset ligger istället på skillnader mellan olika yrkesroller och upplevelser hos den enskilda respondenten. Två olika kommuner valdes istället på grundval av att skapa ytterligare ett urvalskriterium för att på så vis nå en större spridning i mina intervjupersoners bakgrund. Utgångspunkten är att redovisa materialet så att samtliga intervjupersoner får möjlighet att uttala sig under varje tema.

7.2 Uppfattningar om samverkan mellan skolan och socialtjänsten

Redan inledningsvis i intervjuerna blir det tydligt att upplevelsen kring samverkan skiljer sig väsentligt åt inom skolan respektive socialtjänsten. Samtliga av socialsekreterarna pekar allra först på skyldigheten att inhämta *samtycke* från barnets vårdnadshavare för att få kontakta skolan ifråga. Oftast är samtycket inget problem utan vårdnadshavaren tenderar att tycka att det är okej att skolan informeras. Socialsekreterarna anser att skolan i vissa fall fungerar bra att samverka med och i vissa fall betydligt mindre bra. Likaså berättar läraren, elevassistenten och fritidsledaren, att det finns stora variationer i när det fungerar bra respektive mindre bra.

7.2.1 När samverkan fungerar positivt

Samtliga intervjupersoner berättar att då samverkan fungerar som allra bäst är i mångt och mycket i fall då samarbetet sker genom *strukturerade samarbetsformer*. I Örebro kallas samarbetsformen för SAMBA. Modellen bygger på att socialtjänsten, skolan, barnet med dess anhöriga och BUP (barn- och ungdomspsykiatri) träffas och samtalar kring barnet. Socialsekreteraren¹ förklarar att det är en strukturerad form där alla skall få insyn i vad alla gör och vilka ansvarsområden de andra parterna har. Även läraren jag intervjuar uttrycker:

”(...) Därför tycker jag att de här SAMBA- mötena har varit väldigt bra, för då sitter man ju ett stort gäng människor som har kunskap och vetskap om en ungdom och kartlägger och lämnar av sina erfarenheter, även ungdomen är ju med och får säga sitt.”⁵⁸

⁵⁸ Lärare, Örebro kommun

Att strukturerade och formaliserade samverkansformer upplevs som positivt av respondenterna går i linje med exempelvis Montins tidigare forskning som menar att det måste skapas ömsesidiga förväntningar och rutiner kring samverkan.⁵⁹ Likväl i Partille kommun framträder en bild av att då samverkan fungerar positivt är i mångt och mycket i de fall då arbetet sker utifrån en samarbetsform som heter Väst- BUS och som ingår i hela Västra Götalandsregionen. Upplägget är en samarbetsform mellan skola, socialtjänst och BUP med tanken att barn och ungdomar inte skall komma i kläm mellan verksamheter. Inom Väst – BUS kan en part sammankalla till ett möte med samtliga aktörer för att bilda en handlingsplan kring ett barn. Under året 2011 håller även ett nytt samarbetsprojekt på att startas upp i kommunen som kommer att benämnas SSPF (socialtjänst, skola, polis och fritid). Tidigare fanns samverkan mellan socialtjänst, skola och polis men att nu inkludera fritidsverksamheter ses som en viktig faktor. Fritidsledaren i Partille uttrycker:

”Nej alltså i den här kommunen tycker jag ändå det funkar, det funkar relativt bra, alltså vi försöker dra igång med någon BUS- grupp kallas det, alltså när vi jobbar över med polis och så vidare och håller en ständig kontakt och sådär.”⁶⁰

Vid sidan om den positiva upplevelsen av formaliserade team som arbetar mot gemensamma mål framkommer mönster hos samtliga intervjupersoner kring betydelsen av en *bra rektor*. Socialsekreterare³ påpekar flera gånger vikten av att skolan har en engagerande rektor som inte är rädd för socialtjänsten. Många gånger menar hon finns en rädsla hos rektorer för att skada kontakten med föräldrar och socialtjänsten upplevs då som ett hot. Socialsekreterare³ beskriver:

”Det fungerar bäst när man har en engagerad rektor, när man har samtycke från föräldrar så att man kan öppet diskutera vad som händer och att man parallellt med utredningen kan ha telefonsamtal och uppföljningsmöten i skolan (...) Men då är det också viktigt att vi får lov att använda de uppgifterna och att de kan lyssna på oss att vi liksom gemensamt kan arbeta fram en lösning.”⁶¹

Samma bild framkommer inom både skolan och socialtjänsten i Örebro. Läraren jag intervjuar beskriver hur hon nyligen har bytt rektor och kan se skillnaden. Hon beskriver vikten av rektorns roll eftersom hon eller han ofta är den sista som står för en socialtjänstanmälan.

⁵⁹ Montin 2004, s 105

⁶⁰ Fritidsledare, Partille kommun

⁶¹ Socialsekreterare³, Partille kommun

Även elevassistenten uttrycker följande:

*"(...) Sen är det ju så då också att den som har ytterst ansvar för en socialtjänstanmälan så är det ju rektorn. Rektorn har ju det yttersta ansvaret. Och det gäller ju att man har en rektor som vågar och törs, som är trygg i sitt pedagogiska ledarskap. Det kanske inte alla är heller."*⁶²

Att rektorns roll är så pass avgörande går i linje med den tidigare forskning som presenterats av Danermark och Kullberg där *det personliga engagemanget* hos varje enskild ofta är mycket avgörande för hur det går i ett ärende. Yrkesverksamma förlitar sig på rektorns ansvar och söker stöd hos denne kring känsliga områden som misstankar om barn som lever i dåliga familjeförhållanden. Fungerar inte den relationen riskerar barnets bästa att förbises.

Utöver strukturerade samarbetsformer och rektorns betydelse nämner samtliga intervjupersoner självmant förekomsten av att arbeta i *olika stadsdelar*. Skillnaden att arbeta i en stadsdel med många sociala och utsatta problem och stadsdelar med bättre förutsättningar är slående. Samtliga av intervjupersonerna berättar att deras upplevelse är att det många gånger är smidigare att arbeta i utsatta så kallade "problemområden". Läraren jag intervjuar, som arbetat i både svårt utsatta områden och andra områden, beskriver att det i utsatta stadsdelar ofta finns en större öppenhet att möta problem i skolans verksamhet. Det finns även en större tacksamhet från föräldrar att ta emot hjälp i dessa områden. Socialsekreterare2 uttrycker även hon att det är smidigare att arbeta i problemområden:

*"Ja, det är på ett helt annat sätt. De har helt andra rutiner och man har... man har också en helt annan förståelse för vad som är ett bekymmer och vad som inte är ett bekymmer, och man kanske kan... ja man kan också tänka mer på att människor är olika."*⁶³

Ovanstående resonemang hänger ihop med organisationsstrukturer genom decentralisering och centralisering. Tidigare var Örebro kommun uppdelad i olika kommundelar, där varje kommundel var en egen socialnämnd, och där socialsekreterare var placerade ute i områdena. Strukturen upphörde år 2003 och idag är kommunen indelad i socialnämnd öster och väster, där samtliga socialsekreterare nu sitter centralt placerade i samma byggnad. Genomgående tycks ett mönster finnas på så vis att samtliga respondenter i Örebro anser att det på många sätt upplevdes smidigare med samverkan förr, då socialsekreterare fanns placerade ute i

⁶² Elevassistent, Örebro kommun

⁶³ Socialsekreterare2, Örebro kommun

stadsdelarna. Den strukturen medförde att skolan och socialtjänsten fick närmare kontakt med varandra. Socialsekreterare1 uttrycker följande:

”Som du kanske kommer ihåg så hade ju vi här kommundelar här för ett tag sen va, och det upphörde ju 2003. Men när vi hade kommundelarna då hade vi ju samma nämnd, då var vi ju i varje kommunedel, då ingick ju socialtjänsten och skolan och... äldreomsorgen och fritids och allt det här va gick i samma nämnd. Och det hade vi ju liksom, då är ju sekretessen liksom inom samma nämnd. Så att, då hade vi ju mycket mer nära samarbete med varandra. Som i och för sig kanske kunde vara lite luddig då gentemot personer för vi har ju en stark sekretess gentemot... i förhållande till vad skolan har.”⁶⁴

Då respondenterna resonerar kring *decentralisering* som en fördel för samverkan kan vi dra paralleller till teorier om institutionell förändring. Att Örebro kommun införde en centralisering kan ses som uttryck för att kommunen ville skapa en gemensam standard och en uniformitet i socialtjänsten. Som ett led i centraliseringen finns tanken om *rättsäkerheten*. Du skall inte bli olika behandlad i olika stadsdelar är tanken. Precis som Rothstein skriver så är ambitionen stor på politisk nivå efter idealet om en rättsäker och legitim förvaltning.⁶⁵ Trots tanken om rättsäkerheten visar respondenterna på att en decentraliserad socialtjänst ur samverkanssynpunkt upplevdes som bättre då skolan och socialtjänsten var närmare varandra. Dock tillägger socialsekreterare2 att det inte alltid behöver vara bra med närhet. Å ena sidan menar hon att det ändå finns en förhoppning kring att en utredare på socialtjänsten skall vara så objektiv som möjligt, upprätta distans och ha så få relationer som möjligt som kan påverka beslutet. Å andra sidan beskriver hon att det är nästintill omöjligt att inte få en relation till en klient när man arbetar så pass nära varandra. Socialsekreterare2 uttrycker följande angående decentralisering:

”Det har ju sina poänger, det är klart det har, att man är närmare där man jobbar samtidigt som jag inte riktigt vet om man ska ha den närheten när man egentligen bara är en utredare.”⁶⁶

De intervjuade som representerar skolans verksamhet menar vidare att en avgörande faktor för när samverkan fungerar bra är när det sker en *återkoppling* från socialtjänsten till skolan om hur det går i ett ärende.

⁶⁴ Socialsekreterare1, Örebro kommun

⁶⁵ Rothstein 2001

⁶⁶ Socialsekreterare2, Örebro kommun

Elevassistenten uttrycker:

”Jag tycker någon form utav återkoppling att det inte är så sekretesstyrt som det är, men någon form utav återkoppling, där vi ändå vet att man jobbar aktivt med ärendet och att man driver på, på nått sätt.”⁶⁷

Det är här som skolans uttalanden krockar med socialtjänstens. Socialtjänsten menar att de inte kan återkoppla i den mån skolan vill, men att skolan inte alla gånger förstår det. Socialsekreterare2 menar att det är viktigt att alla förstår sin *roll* och sitt eget *ansvarsområde*. När jag ber henne förklara något sammanhang när samverkan fungerar bra uttrycker hon:

”De gångerna det funkar så beror det oftast på att var och en vet sitt uppdrag och var och en gör sitt, det man ska, och lägger sig kanske inte i, även om man vill veta så kanske man inte försöker styra vad den andra gör.”⁶⁸

Att förstå sin roll och sitt ansvarsområde torde ha stor betydelse för optimala förutsättningar för samverkan. Oklara gränsdragningar försvårar ofta samarbetet och nu börjar respondenterna ge en mer negativ ton på när problematiska situationer uppstår.

7.2.2 När samverkan fungerar mindre bra

Helt klart är att det förekommer situationer då samverkan inte fungerar som det var tänkt. Genom intervjuerna framkommer inga direkta skillnader mellan kommunerna. Vad som däremot skiljer sig är att samtliga socialsekreterare, oavsett kommun, ser vissa brister medan de yrkesverksamma inom skolan tillsammans ger en annan bild av när samverkan fungerar mindre bra. En stor faktor som blir problematisk för samverkan är då det finns *bristande kunskap* och *missförstånd* lätt uppstår kring olika roller. Socialsekreterare1 beskriver:

”Känner man att man har en vilja, om den andra har en vilja och jag har en vilja, så kan man alltid samarbeta. Men känner man att det är motstånd, då tror jag det är svårt. Man missförstår varandra, man missförstår roller kanske.”⁶⁹

⁶⁷ Elevassistent, Örebro kommun

⁶⁸ Socialsekreterare2, Örebro kommun

⁶⁹ Socialsekreterare1, Örebro kommun

Fritidsledaren är inne på samma linje:

”Jag tycker jag har mer handlingsutrymme när jag sitter själv med en unge, så fort det blandas in mer, man blir lite mer reserverad. Det är lite det att ju fler kockar desto sämre soppa. Men det är viktigt tror jag att man inser att man inte glömmer att man har olika roller.”⁷⁰

Precis som Danermark och Kullbergs tidigare forskning visar så tycks en oklar ansvarsfördelning vara en förklaring till då samverkan blir problematiskt.⁷¹ Främst inom socialtjänsten finns upplevelsen av att *oklara gränsdragningar* inte är gynnande för samverkan. Socialsekreterare³ beskriver att då samarbetet inte fungerar handlar det ofta om att socialtjänsten vet att skolan är oroliga men att skolan dröjer med att lämna en anmälan. Skolan är i vissa fall inte lika öppna på att samverka och det skapas inga nödvändiga kontakter. *Oklara mål* tycks vara något som missgynnar en effektiv samverkan. Att socialtjänstlagen (2001:453) är en ramlag utan exakta detaljregleringar kan ses som ett uttryck för oprecisa mål. Precis som Lipsky beskriver så tenderar oklara mål att leda till tjänstemän som *själva* utformar egna riktlinjer och tolkningar för att kunna utföra sitt arbete.⁷² Detta förefaller skapa ett missförstånd bland olika yrkesroller. Precis som Grape uttrycker det skapar det olika kunskapssyn på hur man löser problem kring ett enskilt barn på bästa sätt.⁷³ Inom skolans verksamhet finns även upplevelsen av att kontakten med socialtjänsten tar alldeles *för lång tid*. Läraren som intervjuas upplever en irritation över just tidsaspekten:

”Det är ju frustration i skolan för mig om jag är med på en anmälan så har jag tyckt många gånger att det inte sker något, och naturligtvis sker det ju saker och ting som inte jag är delaktig i, det förstår ju jag också. Men jag tycker att det, att vissa saker får dra ut för långt på tiden, för att vi sitter ändå på en hel del kunskap.”⁷⁴

Att socialtjänsten verkar dra ut på tiden beträffande en anmälan kring ett barn kan ha sin grund i det regelverk och den myndighetsutövning som socialtjänsten lyder under. Som Lundquist och Rothstein beskriver är en offentlig tjänsteman strängt begränsad av idealbilden av en legitim och rättssäker ärendehantering.⁷⁵ Som en garanti i rättssäkerheten blir således att ärendet *bör* få ta tid för att försäkra sig om en rättvis myndighetsutövning där alla behandlas

⁷⁰ Fritidsledare, Partille kommun

⁷¹ Grape, Blom & Johansson (red.) 2006, s 50

⁷² Lipsky 1980, s 40

⁷³ Grape, Blom & Johansson (red.) 2006, s 52f

⁷⁴ Lärare, Örebro kommun

⁷⁵ Rothstein 2001, s 64

lika. Vidare har en socialsekreterare i egen person inte en direkt makt att fatta beslut över ett ärende, den specifika beslutanderätten vilar på socialnämnden i varje kommun. Då Lipsky beskriver att subjektiva bedömningar hos den enskilde tjänstemannen tenderar att leda till bristande kontroll och insyn förefaller det viktigt att poängtera att den svenska strukturen ändå bygger på en insyn genom en här politiskt tillsatt socialnämnd, där makten över beslut vilar. När socialsekreterare² får frågan om hon känner sig styrd av andra aktörer i sitt arbete svarar hon:

”Oh ja, mycket. Och jag har ju att rätta mig liksom efter dels politiska beslut och sen efter förvaltningens beslut och så liksom alla arbetsordningar och så, nej jag tycker inte jag har stor frihet att fatta beslut överhuvudtaget.”⁷⁶

Det enskilda föregående citatet står därmed i kontrast till vad Grape skriver om att den socialrättsliga logiken innebär att varje enskild tjänsteman har stor makt att fatta beslut över sitt eget arbete. Tvärtom beskriver socialsekreterare² en känsla av maktlöshet och av att vara styrd genom andra aktörer. Lipskys teoretiserande kring att tjänstemannen är strängt begränsad av regelverk och lagar stämmer här väl till pass.⁷⁷

Sammanfattningsvis uppkommer bilden av att då samverkan fungerar mindre bra ger respondenterna följande förklaringar: oklara roller, olika kunskapssyn, tidsaspekten och oklara mål. Samtliga intervjupersoner från skolans verksamhet är även överens om att sekretesslagen ofta kan innebära ett hinder för samverkan. I nästkommande del behandlas just respondenternas uppfattning om sekretessens upplevda betydelse för samverkan.

7.3 Sekretess som betydelse för samverkan

När respondenterna får möjlighet att resonera kring sekretesslagens inverkan för samverkan förekommer spritt skilda svar. Inom skolans verksamhet återfinns en upplevelse av att sekretessregleringen många gånger försvårar samverkan. En faktor som pekas ut av elevassistenten och läraren är att *återkopplingen* från socialtjänsten ofta är bristfällig. Elevassistenten påpekar att hon har kommit i kontakt med ärenden med socialtjänsten och gjort en anmälan men att hon sedan inte fått någon feedback tillbaka. Genomgående finns en syn inom skolans verksamhet på att socialtjänsten är alldeles för regel- och sekretesstyrd vilket inte upplevs gynna en god samverkan.

⁷⁶ Socialsekreterare², Örebro kommun

⁷⁷ Lipsky 1980, s 40ff

Elevassistenten uttrycker följande:

”Och jag tycker ju att det är ett hinder när det gäller sekretessen, för jag kände då att när vi hade gjort anmälningar då till socialtjänsten så fick vi liksom aldrig någon feedback tillbaka (...) och där kände jag att det där blev vi väldigt frustrerade av. För det gjorde att man kände att, men det händer ju ingenting, och här går ungen då och mår jättedåligt och så känner man det att man liksom inte visste någonting.”⁷⁸

Att det ser ut såhär inom skolans värld styrker det som redogjordes för i kapitlet om tidigare forskning där Olsson menar att en viktig del för att personal inom skolan skall känna att de gör något viktigt med en anmälan till socialtjänsten är att de får feedback och återkoppling tillbaka om hur det går i ärendet. Elevassistentens uttalande går således i linje med tidigare forskning och hon beskriver hur det ofta krävs ett stort mod för att göra en socialtjänstanmälan. Elevassistenten menar att det därför är viktigt att man som personal får uppskattning och feedback då man tagit sitt ansvar med anmälningsplikten. Fritidsledaren som intervjuas faller även han in i mönstret med de övriga yrkesverksamma inom skolan. Han anser att sekretessen många gånger inte är till gagn för barnet själv, utan att sekretessen enbart gynnar föräldrar som vill skydda sig bakom lagen. Fritidsledaren uttrycker följande:

”(...) Så jag tror att det är till fördel för föräldrarna (sekretessen, min anm.), att de ska slippa sitta och bli utpekade som... jag tror inte att sekretessen är till gagn för barnen speciellt mycket.”⁷⁹

De tre socialsekreterarna ger dock en annan bild av sekretessens betydelse. Socialsekreterarna menar att sekretessen inte är ett lika stort hinder i praktiken som skolan ger sken av. Samtliga tre socialsekreterare beskriver att fås bara ett *samtycke* från vårdnadshavaren att det är okej att informera skolan är det oftast inget problem. Däremot pekar de på vikten av att respektera om samtycke *inte* ges. Socialsekreterare 1 beskriver att sekretessregleringen ju faktiskt är till för att skydda individens integritet och skall så vara. När frågan ställs om hon upplever sekretesslagen som ett hinder för samverkan med skolan svarar hon:

”Egentligen inte. Alltså bara vi har i klartecken ifrån personerna ifråga, att vi har... får göra det och får vi inte det så ska vi respektera det.”⁸⁰

Inom socialtjänsten finns dock en förståelse för att skolan vill veta hur de ska arbeta med det berörda barnet ifråga. De intervjuade socialsekreterarna ger här en något motstridig bild.

⁷⁸ Elevassistent, Örebro kommun

⁷⁹ Fritidsledare, Partille kommun

⁸⁰ Socialsekreterare 1, Örebro kommun

Å ena sidan beskriver Socialsekreterare2 att det kan uppstå frustration av att ibland vilja tala om för skolan hur det går i en utredning, risken finns annars menar hon att skolan kan invaggas i någon slags falsk trygghet om att socialtjänsten redan är på plats och att de som skola inte behöver höra av sig mer. Å andra sidan resonerar socialsekreterare1 kring att det kanske *inte bör* vara någon återkoppling på det viset att socialtjänsten skall ringa till skolan och tala om precis hur det ligger till i ett enskilt ärende. En sådan återkoppling riskerar att förbise barnets och föräldrarnas integritet och skydd menar hon.

Samtliga tre socialsekreterare beskriver att en viss *distans* till skolan och övriga aktörer kan vara positivt. Inom socialtjänsten förefaller finnas en stark etisk drivkraft att skydda barnet från att övriga aktörer skall få insyn i barnens sårbara situation. Socialsekreterarna menar att det alltid finns en risk att känsliga uppgifter hamnar i fel händer och att skolan inte alltid bör eller har någon egentlig användning av att veta detaljer i ett barns familjeförhållanden. Socialsekreterare2 uttrycker:

”Samtidigt som jag inte riktigt vet om man ska ha den närheten när man egentligen bara är en utredare. Det finns ju nån sorts förhoppning om att vi ska ha så få relationer och så få... alltså vi ska vara så objektiva som möjligt liksom. Vi är ju de som ska samlá in och bara utreda och sammanställa och lägga fram.”⁸¹

De föregående citaten visar alltså på att upplevelsen av sekretess som hinder för samverkan skiljer sig åt mellan skolan och socialtjänsten. Mot bakgrund av intervjuutsagorna förefaller det vara rimligt att en anledning till att det skiljer sig åt är att institutionerna befinner sig i *skilda verksamhetslogiker* men inom samma organisatoriska fält – att hjälpa och stötta utsatta barn. Precis som Grape beskriver, som redogjordes för i teoriavsnittet, så uppstår ofta problem kring samverkan då man inte är överens om vilken kunskap som behövs. Genom empirin framgår att inom socialtjänsten är logiken socialrättslig och inom skolan återfinns en pedagogisk logik – dessa två synsätt skiljer sig åt, vilket kommer att återkommas till i analysens sista delavsnitt om roller och handlingsutrymme.

⁸¹ Socialsekreterare2, Örebro kommun

7.4 Roller och handlingsutrymme för den enskilda närbyråkraten

Den avslutande delen i kapitlet handlar om hur intervjupersonerna uppfattar sin roll inom en i grunden politiskt styrd institution. Respondenterna reflekterar över sin grad av handlingsfrihet och möjlighet till att fatta beslut över det egna arbetet.

När frågan ställs kring hur respondenterna uppfattar sin roll mer specifikt och om de anser att arbetet sker utifrån ett professionsartat synsätt med individanpassning som ideal eller rättssäkerhet att behandla alla lika får jag intressanta svar. Mot bakgrund av Michael Lipskys tes om närbyråkraters handlingsutrymme kan vi förvänta oss att intervjupersonerna verkar i en komplex situation. Detta är något som klart stämmer överens med samtliga intervjuer. Läraren som intervjuas pekar tydligt på de höga krav som finns på en lärare idag och den höga arbetsbelastning som förekommer:

”Det är mycket jag ska klara av i mitt jobb och kunna. Jag tycker jag spelar med längs nått... här uppe är riksdag och regering och allt... men ändå är man och far liksom i olika system tycker jag (...) Jag har en massa krav på mig att fylla upp, alltså jag ska klara av kursplanen, jag ska jobba mot de sociala myndigheterna, jag ska jobba mot skolverket, alltså jag far runt mellan liksom, egentligen, jag kan inte direkt sätta mig i ett sånt där fack tycker jag, om man tänker efter, det är svår balans. Man ska matcha sig. Det kräver rätt mycket av en lärare idag, dels orka med jobbet, stress, så därför får vi ju lov också att lära oss säga nej, bli bra på det för o orka.”⁸²

Citatet ovan visar på den komplexitet som Lipsky beskriver att tjänstemän och yrkesverksamma i den offentliga sektorn ofta möter. En lärare är alltid begränsad av regelverk och restriktioner samtidigt som hon eller han skall möta krav från *olika* instanser. Samtliga av intervjupersonerna berättar med eftertryck hur stor påverkan *den personliga kontakten* och det personliga engagemanget hos varje vuxen har. Elevassistenten beskriver hur olika syn det finns bland personalen kring att ingripa i en känslig situation. Hon berättar hur frustrerande det kan vara när kollegor varken ser eller hör samma varningssignaler kring ett utsatt barn. Samtliga av intervjupersonerna beskriver att det ofta förekommer en stor rädsla för att möta föräldrar och att spekulera kring missförhållanden.

⁸² Lärare, Örebro kommun

Elevassistenten uttrycker följande:

”Men just dilemmat, vi ska ju anmäla vid minsta oro, men det görs inte. Tycker inte jag i alla fall (...) Jag jobbar med kollegor som inte vågar vara vuxna vilket innebär att om jag skulle gå med ett gäng pedagoger i korridoren, så kan jag tala om att jag ser saker och ting på ett annat sätt och några har skyggglappar och det där har jag diskuterat mycket med min chef.”⁸³

Mot bakgrund av föregående intervjuer förefaller ett barns situation i hög utsträckning vara beroende av hur pass engagerande och orädda vuxna han eller hon har i sin närhet, vilket får anses alarmerande. Detta indikerar att det kan finnas behov av ett tydliggörande av anmälningsplikten för all personal i skolans verksamhet samt förbättrade rutiner. Lipsky beskriver hur standardiserade rutiner kan motverka just subjektiva bedömningar och istället skapa en enhetlig och samstämmig rutin. Som nämnt i det teoretiska kapitlet beskriver Lipsky vidare att en risk med ett stort handlingsutrymme för tjänstemannen är att den *personliga bedömningen* blir alltför subjektiv samt brist på kontroll och insyn i arbetet.⁸⁴

Personal i skolan skall kunna vara trygga i att rådfråga socialtjänsten och skall eller bör inte spekulera i detaljer kring hur en eventuell åtgärd kommer att bli. I socialtjänstlagen 14 kap. 1§ framgår att en anmälan skall göras kring förhållanden som *kan* innebära att socialnämnden skall ingripa. Det är inte skolan i sig som skall spekulera utan det ankommer på socialnämnden att utreda om en insats behövs. Som ett led i Lipskys standardiserade rutiner reflekterar fritidsledaren att det är viktigt med gränsdragning mellan yrkesroller men att det även är viktigt att *söka stöd* hos varandra. Han beskriver vikten av att söka hjälp hos andra professioner om känslan finns att kompetensen inte räcker. Fritidsledaren uttrycker:

”Jag tror många har svårt att inse sin roll (...) Jag lämnar nog ifrån mig när jag tycker att jag gjort det min roll är, så får man sen föra vidare till kurator eller psykolog eller socialtjänsten. Men jag tror många har svårt att göra det, man vill gärna vara den här som räddade den här ungen. Jag tror det är när man är ung att man gärna vill det, och det är inte bra alltså det... och det pratar vi mycket om.”⁸⁵

Det förekommer stora variationer hos intervjupersonerna när det gäller aspekten kring vilken grad av handlingsutrymme personen i fråga upplever att hon eller han har. De flesta

⁸³ Elevassistent, Örebro kommun

⁸⁴ Lipsky 1980, s 40ff

⁸⁵ Fritidsledare, Partille kommun

respondenterna anser dock att de har ett relativt stort handlingsutrymme när de möter utsatta barn. Dock avviker socialsekreterare2 i Örebro som känner sig mycket styrd av andra aktörer. Hon beskriver hur arbetet kräver att hon måste rätta sig efter både politikens och förvaltningens beslut vilket skapar stora tolkningsproblem. Likaså uttrycker socialsekreterare3 frustration över att budgeten styr i så pass stor utsträckning:

”Det känns ibland som att budgeten styr och det är ju politikerna som sätter den så indirekt är det ju politikerna.”⁸⁶

Uttalanden om att känna sig styrd av andra aktörer tycks, som tidigare nämnts, hänga ihop med att socialtjänsten och skolan ofta verkar under otydliga mål. Elevassistenten resonerar dock kring att yrket kräver ett förhållningssätt baserat på *medmänniska instinkter*. Hon menar att det egentligen inte finns någon specifik mall för hur agerandet bör ske om man möter ett barn som far illa, utan att varje situation kräver ett agerande som medmänniska.

”Alltså det man gör direkt, både som medmänniska och som personal, alltså det finns ju ingen mall för det, det är klart att man bemöter utifrån hur eleven mår. Men att sen ha utrymme att... det är ju där dilemmat kommer.”⁸⁷

Mot bakgrund av elevassistentens resonering kring att reagera och agera i rollen som medmänniska ser vi tydligt paralleller med Lundqvist teori om den *etiska aspekten* av den offentliga förvaltningen.⁸⁸ Genom intervjupersonernas beskrivelser förefaller arbetet kring så pass känsliga områden som barn som far illa genom exempelvis misshandel i hemmet *kräva* att den vuxna har ett visst mått av handlingsfrihet för att kunna agera och arbeta efter ett etiskt förhållningssätt. Samtliga av intervjupersonerna menar dessutom att det är en förutsättning och en nödvändighet att individer behandlas *olika*. Professionalism och individanpassning tycks således vara en stor del av de intervjuades arbete. Flera av de svar som respondenterna ger går i linje med Rothsteins uttalande om att det ofta tillkommer på den enskilda tjänstemannen att verkställa och situationsanpassa redan fastlagda beslut. Fritidsledaren jag intervjuar reflekterar exempelvis kring begreppet likabehandling och likabehandlingsteam som idag ofta förekommer inom skolans verksamhet. Han menar att det är omöjligt att behandla alla lika då alla barn har olika förutsättningar.

⁸⁶ Socialsekreterare3, Partille kommun

⁸⁷ Elevassistent, Örebro kommun

⁸⁸ Rothstein (red.) 2001, s 127ff

Socialsekreterare2 ger samma bild och uttrycker följande:

”Eftersom alla människor är olika så behöver ju alla människor olika saker för att bli lika. Så tänker jag. Att man behöver inte samma sak för att bli lika, faktiskt... och sen är det ju faktiskt så krasst att alla människor har inte samma utgångspunkt, alla har inte samma förutsättningar, så är det, hur gärna man än vill och då...”⁸⁹

Dock poängterar socialsekreterare1 att rättsäkerheten trots allt är viktig och att ett led i rättsäkerheten exempelvis är rätten att överklaga socialtjänstens beslut.

”Utan rättssäkerheten gäller ju, alltså man ska vara lika (...) och det betyder ju också att de har ju rätt att överklaga alla våra beslut. Så det är ju alltid någon annan som avgör till slut i alla fall va.”⁹⁰

Här förefaller det finnas förvaltningspolitiska ideal som står i kontrast till varandra – situationsanpassning och rättssäkerhet. Kraven på lika- behandling och rättssäkerhet i systemet kräver många gånger att handläggningen tar tid för att gå rätt till väga. Däremot, menar socialsekreterare1, så betyder ju inte det att arbetet inte kräver individuella lösningar. Hon uttrycker att det gäller att hitta den bästa lösningen just för *den här* familjen vilket kräver flexibla anpassningar.

Sammanfattningsvis torde det vara delvis som Lipsky skriver, att politik skapas just i den operativa verksamheten med närbyråkrater som har makt att fatta ingripande beslut över människors liv. Å andra sidan framkommer att verksamma inom både skolan och socialtjänsten upplever en maktlöshet och att de känner sig styrda genom exempelvis budget och restriktioner. För precis som uppsatsens titel beskriver känslan i maktlösheten och som citerades av socialsekreterare2:

”Man har mycket ansvar – men ingen makt. Och det är frustrerande emellanåt, väldigt frustrerande. Ja, då får man migrän.”⁹¹

⁸⁹ Socialsekreterare2, Örebro kommun

⁹⁰ Socialsekreterare1, Örebro kommun

⁹¹ Socialsekreterare2, Örebro kommun

8. Slutsatser

Den här uppsatsen har genomgående studerat hur samverkan ser ut mellan skolan och socialtjänsten kring utsatta barn. Nu med facit i hand ser vi att det inte är en helt enkel bild som framträder. Inledningsvis i uppsatsarbetet började problemområdet gro i *paradoxen* som tycktes förekomma kring sekretesslagen och samverkan samt vilken grad av handlingsutrymme yrkesverksamma i skolan och socialtjänsten upplever att de har i rollen som närbyråkrat. Problemformuleringen utmynnade i tre frågeställningar som vidare sammanföll i tre teman som var tänkt att logiskt prägla uppsatsens struktur.

För att kunna uppfylla studiens ambition att öka förståelsen för den komplexa verklighet som yrkesverksamma inom skolan och socialtjänsten verkar i har jag kompletterat den modell som byggts upp tidigare under uppsatsen (*se kapitel 6.5 analysram*). Modellen är en vidareutveckling efter de resultat som framkommit genom studiens empiri. I föreliggande kapitel följer sedan en diskussion som är tänkt att utgå från modellen.

Figur 2. En modell av skolans och socialtjänstens olika perspektiv vid samverkan



- Dålig återkoppling
- Maktlöshet
- Frustration
- Specifika etiska normer

- Samtycke
- Integritet och sekretess
- Skydd för enskild
- Specifika etiska normer

Tolkning:

- Arbetar i skilda verksamhetslogiker → Krockar vid pressade situationer → Konflikter

Förslag till åtgärder enligt respondenterna:

- Klara mål
- Klar ansvars- och rollfördelning
- Ökad gemensam kunskap och handledning

Resultatet genom de sex intervjuer som genomförts visar att synen på samverkan ser olika ut i skolan respektive socialtjänsten. Skolan beskriver att det ofta förekommer en dålig återkoppling vid anmälan till socialtjänsten. Att inte få feedback tillbaka skapar frustration inom skolan och en känsla av maktlöshet. Mot bakgrund av vad som framkommit under intervjuerna förefaller samverkan fungera som bäst då det finns inarbetade rutiner och upparbetade mönster med inblandade från flera aktörer som exempelvis skola, socialtjänst och BUP. Samtliga respondenter inom skolan och socialtjänsten är överens om att andra faktorer som är av stor betydelse för en bra samverkan är en engagerad och lyhörd rektor samt en decentraliserad organisationsstruktur. Då betydelsen av en engagerande rektor framstår som ytterst viktigt för arbetet med utsatta barn vore det intressant att för framtida forskning studera hur samverkan ser ut mellan chefspositioner inom både skolan och socialtjänsten.

Däremot framkommer motstridiga resultat på så vis att samtidigt som närheten betonas upplevs även *distans* och klara *gränsdragningar mellan roller* ses som positivt. En oklar gränsdragning mellan roller kan förklaras av att skolan och socialtjänsten verkar under *otydliga mål*. Utförandet av socialtjänstlagen är ett tydligt exempel på en ramlag med *medvetet* otydliga mål för att skapa flexibilitet och för att öka professionens handlingsutrymme. Precis som Lipsky skriver tenderar dock tjänstemannen att då skapa egna mål och tolkningar för att kunna utföra sitt arbete. Slutligen kan det leda till svårigheter att kontrollera verksamheten och därigenom finns en risk att utfallet av de bakomliggande politiska besluten inte blir som var tänkt.⁹² Tydliga verksamhetsmål förefaller därför vara en förutsättning för samverkan.

När det gäller frågan om hur sekretesslagen uppfattas påverka samverkan förefaller skolan vara mer kritisk än socialtjänsten. I den aspekten går därför studiens intervjupersoner i linje med den tidigare forskning som studerats på området. Skolan upplever att sekretessen många gånger hindrar samverkan. Vad som däremot upptäcktes under studien är att trots att sekretessen upplevs som ett hinder i skolan är det många gånger *andra* faktorer som förefaller vara *mer* troliga orsaker då samverkan blir problematiskt. En av uppsatsens utgångspunkter var att studera den förväntade paradoxen mellan samverkan och sekretess. Vad som nu framkommer som en övergripande slutsats efter studien är att den tidigare förväntade paradoxen mellan samverkan och sekretess bör ses i ljuset av ett annat perspektiv. Det förefaller som att sekretessen i sig själv *inte* är något problem i det praktiska arbetet i den

⁹² Lipsky 1980, s 40

utsträckning som tidigare var förväntat. Problemet uppstår snarare i *oklara ansvarsgränser* och *olika kunskapssyn* på hur ett problem skall lösas. Faktorer som pekas ut som allra viktigast är istället de mellanmännsliga relationerna genom exempelvis decentralisering, det personliga engagemanget och en gemensam kunskapssyn. Sekretessen pekas vidare inte ut som ett särskilt stort hinder inom socialtjänsten. Sekretess ses där inte som något ont – utan som ett uppenbart skydd för den enskilde. Fås bara samtycket från vårdnadshavarna är samverkan inga problem. Mot bakgrund av empirin tycks socialtjänsten även se sekretessen som ett led i rättsäkerheten. Etiska normer inom socialtjänsten bygger på att sekretessen ses som det yttersta skyddet för den enskilde mot myndighetssamhället och byråkratins stora hand. När Lundquist skriver att ett stort handlingsutrymme är en förutsättning för att tjänstemän skall kunna arbeta efter etiska värderingar torde det vara intressant att respondenterna många gånger istället eftersträvar tydligare verksamhetsmål och skarpare gränsdragningar mellan yrkesroller. De olika uppfattningarna om sekretessen förefaller grunda sig i olika normer om hur de yrkesverksamma anser att hanteringen av utsatta barn *bör* se ut. Respondenternas utsagor kan därför betraktas i ljuset av Rothsteins teoretiserande kring att en stor del av förvaltningen handlar om normativa frågor och om skilda uppfattningar kring hur arbetet *bör* organiseras.⁹³

Vad som uppkommer som extra intressant är då samtliga intervjupersoner från skolans verksamhet menar att det många gånger finns en feghet i att anmäla missförhållanden, trots den lagstadgade anmälningsplikten. Mot bakgrund av intervjuerna framträder en bild av att en dålig återkoppling och dålig feedback ofta går hand i hand med en rädsla för att anmäla. Å ena sidan kan man därför dra slutsatsen att en tät kontakt genom *förtroendefulla relationer* som skapar tillit mellan socialtjänsten och skolan torde vara av yttersta vikt för barn som far illa. Å andra sidan framhålls stundtals under intervjuerna en bild av att skapa distans och klara gränsdragningar mellan olika ansvarsområden och genom olika yrkesroller. Därmed *inte* sagt att en effektiv samverkan inte kan uppnås ändå. Genom att organisera strukturerade samarbetsformer där alla vet sin roll upplevs samarbetet som allra effektivast.

Den tredje och sista frågeställningen kring upplevelsen av graden av handlingsutrymme i rollen som närbyråkrat tenderar också den att dela skolan och socialtjänsten i två olika grenar. Studien bidrar således med ett synsätt på att skolan och socialtjänsten tycks verka i skilda logiker som innebär att olika synsätt tenderar att krocka i situationer med den andra

⁹³ Rothstein 2001, s 8

verksamheten. Merparten av intervjuerna går i linje med Lipskys teori om närbyråkraters *dilemma* då arbetet kräver situationsanpassning. Däremot finns en upplevelse hos både socialtjänsten och skolan att både budget och politiker upplevs styra över verksamheten. Mot bakgrund av studiens empiri förefaller en genomgående slutsats vara att det kanske snarare är professionellt att vara rättssäker, snarare än att professionalism och rättssäkerhet skulle vara två motpoler.

Avslutningsvis bör nämnas att generellt sett går att utläsa att det är viktigt att skapa en struktur och ett system för att minska risken för att bedömningar och stöd skulle se olika beroende på vilken handläggare eller vilken skola det utsatta barnet möter. En hög rättsäkerhet gynnar inte enbart barnet i fråga utan stödjer även tjänstemannen som då kan förlita sig på en trygghet i systemet och minimera risken för tjänstefel. För att återknyta till uppsatsens titel, "Vi har ansvar – men ingen makt" som uttalades i frustration av en av socialsekreterarna så visar studien att det tillhör närbyråkraternas vardag att ständigt röra sig i gränslandet mellan det stora ansvaret över barn som far illa och den förhållandevis lilla makten.

REFERENSER

Litteratur

Bryman, Alan (2008). *Social Research Methods*. Oxford University Press

Danermark, Berth & Kullberg, Christian (1999). *Samverkan - Välfärdsstatens nya arbetsform*. Lund: Studentlitteratur

Grape, Ove (red.), (2006). *Organisation och omvärld – Nyinstitutionell analys av människobehandlade organisationer*. Lund: Studentlitteratur

Lantz, Annika (2007). *Intervjumethodik*. Lund: Studentlitteratur

Lindberg, Kajsa (2009). *Samverkan*. Malmö: Liber AB

Lipsky, Michael (1980). *Street Level Bureaucracy*. New York: Sage

Lundquist, Lennart (2001). "Etik och förvaltning", s 127-175, i Bo Rothstein (red.) *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag

Montin, Stig (2004). *Moderna kommuner*. Malmö: Liber AB

Olsson, Staffan (2001). *Sekretess och anmälningsplikt i förskola och skola*. Lund: Studentlitteratur

Rothstein, Bo (2001). "Organisation som politik" och "Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet", s 7-17 och s 49-81, i Bo Rothstein (red.) *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag

Yin, Robert K (2006). *Fallstudier: design och genomförande*. Liber AB

Publikationer

FoU 1999:24. *Samverkan kring barn i riskzonen*. Forsknings- och Utvecklingsenheten. Stockholm: Socialtjänstförvaltningen.

SOU 2003:103. *Sekretess i elevernas intresse – Dokumentation, samverkan och integritet i skolan*. Statens offentliga utredningar. Stockholm: Regeringskansliet

SOU 2010:95. *Se, tolka och agera – allas rätt till en likvärdig utbildning*. Statens offentliga utredningar. Stockholm: Regeringskansliet

Skolverket (2010) *Utmaningar för skolan - Den nya skollagen och de nya reformerna*.
Stockholm: Skolverket

Intervjuer

Intervju med lärare, Örebro kommun 2011-04-18

Intervju med elevassistent, Örebro kommun 2011-04-18

Intervju med socialsekreterare1, Örebro kommun 2011-04-19

Intervju med socialsekreterare2, Örebro kommun 2011-04-19

Intervju med fritidsledare, Partille kommun 2011-05-12

Intervju med socialsekreterare3, Partille kommun 2011-05-13

Internet

FN:s barnkonvention, avläst 2011-04-15:

<http://www.unicef.se/barnkonventionen/barnkonventionen-i-olika-versioner/barnkonventionen-hela-texten#tre>

Svenska Dagbladet, avläst 2011-03-14:

http://www.svd.se/nyheter/inrikes/louise-tvingades-bo-med-missbrukande-pappa-socialen-ingrep-aldrig_216931.svd

Övrigt

Socialtjänstlagen (2001:453)

Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)

Intervjuguide

Bakgrundsfrågor

- Ålder?
- Hur skulle Du beskriva ditt arbete och dina arbetsuppgifter?
- Utbildning?
- Antal anställda år?

TEMA: Samverkans positiva och negativa sidor

- Hur skulle Du definiera samverkan?
- I vilka typer av situationer har Du kommit i kontakt med skolan/socialtjänsten?
- Hur upplever Du att socialtjänsten/skolan fungerar som samverkanspart?
- När fungerar samverkan särskilt bra mellan skolan och socialtjänsten?
- När fungerar samverkan mindre bra mellan skolan och socialtjänsten?
- Har Du bevittnat någon konflikt mellan skolan/socialtjänsten? I så fall, vad anser Du att den berodde på?

TEMA: Sekretess och samverkan

- Upplever Du att sekretess är ett hinder för samverkan? I så fall, hur tar det sig uttryck?
- Har du några goda exempel på när sekretess och samverkan fungerat bra?
- Har du några exempel på när sekretess och samverkan fungerat mindre bra?

TEMA: Handlingsutrymme och närbyråkratrollen

- Anser Du att du har ett stort/litet handlingsutrymme när du möter barn som far illa eller riskerar att fara illa? På vilket sätt? Fördelar/nackdelar med det?
- Anser Du att du har stor frihet att fatta beslut över ditt eget arbete?
- Tycker Du att du har stort tolkningsutrymme i ditt arbete? Positivt/negativt med det?
- Vilken relation har Du till övriga aktörer?
- Hur ser Du på din roll inom en i grunden politiskt styrd verksamhet och byråkrati? Professionalism (individanpassa beslut) kontra rättssäkerhet (behandla alla lika).
- Anser Du att du har ett självständigt arbete?