



**MALMÖ HÖGSKOLA**  
**Hälsa och samhälle**

# **Samverkan mellan polis och socialtjänst**

EN SAMVERKANSMODELL

KARIN SÖDERQVIST

MARIE WENTZEL

## **Abstract**

### **Social workers and police officers working together- a plan for cooperation**

In January 2009 we got the opportunity to visit Groningen in Holland to participate in a two week long course called Intensive program. The subject for the program was clinical pathway which is a multidisciplinary method used to improve cooperation between different professionals working together with a group of clients. A clinical pathway defines the optimal sequencing and timing of interventions and treatment. This method is commonly used in the international healthcare. The aim of this study is to apply this method on social work in a Swedish context. Our focus is social workers and police officers working together with the client group; young persons between 15 and 18 years of age committing crimes.

To be able to make this Clinical pathway we have answered the following questions;

- What is the definition of cooperation?
- What conditions are essential for cooperation between social workers and police officers?
- How to create and how to work with a clinical pathway?
- How can social workers and police officers use a clinical pathway when a young person between 15 and 18 years of age commit a crime?

To be able to answer these questions we had to study fields like theories of organizations, cooperation as a phenomenon, clinical pathway and the organization of the police department and the social department. As a result of these studies, we have created a clinical pathway for social workers and police officers working together with young persons between 15 and 18 years of age committing crimes.

*Nyckelord:* Samverkan, polis, socialtjänst, Clinical pathway, organisation, ungdomar, brott

# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. INLEDNING.....	5
1:1 Problemformulering .....	6
1:2 Syfte.....	7
1:3 Frågeställningar.....	8
2. BAKGRUND .....	8
2:1 Lagstiftning .....	8
2:1:1 Lagar vid ungdomsbrottslighet.....	8
2:1:2 Lagar vid samverkan mellan polis och socialtjänst .....	8
2:1:3 Sekretess mellan polis och socialtjänst.....	9
2:1:4 Sammanfattning av lagstiftning.....	9
2:2 Polisens organisation.....	9
2:2:1 Polisens mål och uppdrag.....	10
2:2:2 Polisens arbete med unga lagöverträdare.....	10
2:3 Socialtjänstens organisation.....	11
2:3:1 Socialtjänstens mål och uppdrag .....	12
2:3:2 Socialtjänstens arbete med unga lagöverträdare.....	12
2:4 Polis och socialtjänst med olika utgångspunkter i samverkan.....	12
2:4:1 Skola, socialtjänst och polis i samverkan (SSP).....	14
2:4:2 Socialsekreterare på Rånkommissionen/ungdomsroteln .....	14
2:4:3 Samverkan mellan polis och socialtjänst ur ett internationellt perspektiv .....	15
2:5 Ungdomar och brott.....	15
2:5:1 Vad är ett brott? .....	15
2:5:2 Vad är en ungdom? .....	16
2:5:3 Ungdomsbrottslighet.....	16
3. TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER.....	17
3:1 Organisationsteori .....	17
3:2 Organisationen som en maskin .....	18
3:2:1 Byråkrati enligt Weber.....	19
3:2:2 Vetenskaplig ledning "Scientific management" .....	19
3:2:3 Målsättning.....	20
3:3 Organisation som kultur .....	20
3:3:1 Human relations.....	21
3:3:2 Kommunikation.....	22
3:4 Organisationer som politiska system.....	22
3:4:1 Konflikter, intressekonflikter och makt .....	23
3:5 Clinical pathway.....	24
4. METOD.....	25
4:1 Val av metoder .....	26
4:1:1 Litteraturstudie .....	26
4:1:2 Intervjuer.....	26
4:1:3 Diskursanalys .....	27

4:2 Urval och avgränsning.....	27
4:3 Validitet och reliabilitet.....	27
4:4 Forskningsetiska överväganden .....	28
4:5 Generaliserbarhet .....	29
4:6 Metodproblem .....	29
4:7 Källkritik.....	30
5.RESULTAT OCH ANALYS.....	30
5:1 Begreppet samverkan .....	30
5:1:1 Faktorer som gynnar samverkan .....	32
5:1:2 Vår definition av begreppet samverkan .....	33
5:2 Framtagandet av Clinical pathway.....	33
5:2:1 Att skapa en klientgrupp.....	34
5:2:2 Avvikelser från Clinical pathway.....	35
5:2:3 Case management.....	35
5:2:4 Socionomer som case managers.....	36
5:2:5 Positiva och negativa effekter av Clinical pathway .....	37
5:3 Clinical pathway för samverkan mellan polis och socialtjänst.....	38
5:3:1 Steg ett: Definiera klientgrupp.....	38
5:3:2 Steg två: Målsättning.....	39
5:3:3 Steg tre: Resurser i nuläget.....	40
5:3:4 Steg fyra: Hur når man målet?.....	42
5:3:5 Steg fem: Genomförande.....	43
5:3:6 Kommentarer.....	46
6. DISKUSSION.....	47
6:1 Avslutande ord .....	50
REFERENSER.....	51
BILAGOR.....	55
Bilaga 1 Intervjuguide .....	55
Bilaga 2 Schema för samverkansplan .....	57

# 1. INLEDNING

I början av vårterminen 2009 fick vi möjligheten att åka till Groningen i Holland för att medverka i Intensive program, detta är en intensivkurs under två veckor för socionomer och sjuksköterskor från olika delar av Europa. Temat för kursen var Clinical pathway vilket är ett multidisciplinärt samverkansverktyg som främst används inom hälso- och sjukvården runt om i världen. En Clinical pathway används för att planera interventioner för en specifik klientgrupp samtidigt som framsteg och resultat utvärderas. Arbetet utformas efter på förhand uppsatta mål för klientgruppen samt för samverkansparterna. För att nå dessa mål arbetar man utifrån olika steg som ska göra arbetet effektivt, förutsägbart och säkert.

Vi är intresserade av att tillämpa denna metod på samverkan inom socialt arbete i Sverige och vi har valt att fokusera på polis och socialtjänst som enligt lag har skyldighet att samverka då en ungdom mellan 15 och 18 år har begått ett brott.

Ungdomsbrottslighet är ett uppmärksammat och omdiskuterat samhällsproblem. Debatten handlar om brottspåföljder men även vilka insatser och åtgärder samhället kan vidta. Massmedier som exempelvis radio, TV och tidningar har ett stort inflytande då detta problem diskuteras. Media framställer sällan ungdomsbrottslighet ur ungdomens eget perspektiv utan fokuserar snarare på myndighetspersoner som uttalar sig i frågan. I tidningar och TV beskriver man ofta att brottsligheten bland ungdomar ökar explosionsartat och att förövarna blir allt yngre. Många kriminologer menar dock att detta inte är fallet. Medias rapportering leder enligt Ohlsson och Swärd (1994) till moralisk panik och allmänheten kräver snabba reaktioner. Det blir viktigare att vidta åtgärder än att undersöka om åtgärden i sig är effektiv.

Thunved m fl (2007) menar att för att undvika att ungdomar begår brott måste föräldrar, socialtjänst, skola, polis och andra samhällsorgan samverka eftersom problemen kan kopplas till alla de sfärer där ungdomen rör sig. När ungdomar under 18 år begår brott kopplas både socialtjänst och polis in i ärendet. I Socialtjänstlagen (2001:453) och Polislagen (1984:387) regleras de båda myndigheternas skyldighet att samverka med varandra. Hur detta ska utformas anges dock inte i lagen utan utformas istället mellan de olika myndigheterna på lokal nivå.

I tidskriften *Socionomen* 2006:1 skriver Kaj Gustavsson att det vore intressant att knyta forskning till de verksamheter som utövar socialt arbete i samarbete med polisen och försöka utveckla officiella modeller för hur verksamheten ska utformas på bästa sätt. Gustavsson skriver att socialarbetare som arbetar i anknytning till polisen har utvecklat ett arbetssätt för samverkan men att detta inte är något som uppmärksammas. Denna samverkan är ett relativt okänt fenomen utan tydlig metodik eller fasta organisatoriska former. Gustavsson menar att socialarbetare och poliser normalt sett inte är samarbetspartners men att det finns mycket att vinna på denna form av samverkan. (*Socionomen* 2006:1 s 6-9)

2007 gavs rapporten *Strategi för samverkan – kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa* ut på uppdrag av regeringen för att tydliggöra nödvändigheten av samverkan mellan skola, socialtjänst och polis. Syftet med rapporten är att förenkla samverkan mellan de olika myndigheterna för att ge utsatta ungdomar som far illa eller riskerar att fara illa bästa möjliga hjälp. Enligt

rapporten är samverkan en komplex process där alla inblandade parter måste vara villiga att lägga ner tid och energi för att kunna skapa och upprätthålla en god samverkan. För att förändring ska kunna ske krävs ett stort engagemang och att samverkansförandet måste integreras i de ordinarie arbetsuppgifterna. För att överbygga olika hinder som kan uppstå i samverkan, exempelvis skilda regelsystem, måste samverkansförandet ha en tydlig struktur. De olika parterna ska ha utformat ett tydligt gemensamt mål, en gemensam definition av målgruppen samt utforska de behov som samverkan ska tillgodose.

### **1:1 Problemformulering**

Att samverka är inget nytt fenomen, samverkansfrågor har länge utretts och uppmuntrats i olika sammanhang. Samverkan har använts för att bygga städer, pyramider, odla mat och för att ro skepp över haven. Fenomenet har rekommenderats starkt av konsulter och akademiker i många år. Man menar att då en grupp individer samverkar kan detta leda till resultat som går utöver det som den enskilda individen kan prestera. (Wilson 2008)

Innebörden av begreppet samverkan var för oss i det inledande skedet relativt tydligt, under studiens gång har vi dock upptäckt att samverkan inte är lika lätt att definiera som vi först antagit. Vad innebär samverkan för olika parter? Finns det någon skillnad mellan samverkan och samarbete? Vad är ett bra respektive dåligt samverkansförande? Samverkan kan belysas utifrån olika teoretiska aspekter som exempelvis psykologiska, socialpsykologiska eller organisationsteoretiska teorier men enligt Danermark (2004) finns det ingen klar definition av begreppet samverkan och hur detta skiljer sig från samarbete. Då denna uppsats inte har utrymme för diskussion av samtliga aspekter väljer vi att fokusera på det organisationsteoretiska perspektivet av samverkan. Inom organisationsteorin finns en mängd olika förklaringsmodeller eftersom organisationer är komplexa och i ständig förändring. Om man väljer att använda sig av flera organisationsteoretiska förklaringsmodeller får man fler infallsvinklar och därmed kan risken att man bortser från vissa aspekter till viss del undvikas. (Hatch 2002) Vi har valt att strukturera vår sammanställning av organisationsteori utifrån Gareth Morgans bok *Organisationsmetaforer* från 1999. Han talar om organisationer utifrån olika metaforer och vi väljer att använda oss av metaforerna maskin, kultur och politik. Vi är medvetna om att de olika områdena är stora men väljer att inrikta oss på dessa eftersom de kan ge oss en omfattande förståelse för vårt material.

När man talar om samverkan mellan polis och socialtjänst måste man vara medveten om att de har olika arbetsuppgifter. Polisen ska utreda brott och skapa ordning medan socialarbetaren ska försöka åtgärda den skada som uppstått. Socialarbetarens uppgift är att hjälpa medan polisens uppgift är att se till så att lagar följs. De har alltså olika utgångspunkt i deras arbete. (Estrada & Flyghed 2001) Poliser och socialarbetare är båda vad man kan kalla gräsrotsbyråkrater. De arbetar i människobehandlande organisationer och deras arbetsuppgifter präglas av moraliska aspekter. Målet är att arbeta för ett välbefinnande hos medborgarna och de ska agera utifrån sin specifika kunskap och organisationens medel. Poliser och socialarbetare är offentligt anställda tjänstemän som ska tillämpa organisationens regelverk i mötet med allmänheten. De ska avgöra huruvida medborgaren passar in i regelverket och vilka av organisationens verktyg som sedan ska användas i arbetet med den enskilde individen. (prop. 2002/03:53) Danermark och Kullberg (1999) skriver att man bör ha i åtanke att polis och socialtjänst har skilda huvudmän när man analyserar samverkan i en

organisationsteoretisk kontext. Socialtjänsten är en kommunal verksamhet medan polisen är statligt styrd. Man bör dessutom tänka på att de olika aktörernas kunskap skiljer sig åt gällande ungdomar som begår brott. (prop. 2002/03:53).

Vilka reaktioner ett brott väcker hos polis respektive socialtjänst beror på vilket perspektiv på brottslighet och straff man använder sig av. Den liberalstatliga gärningsorienterade straffsätten fokuserar på brottets svårighetsgrad. Ringa brott ska leda till milda sanktioner medan grova brott ska leda till mer stränga sanktioner. Den socialstatliga personorienteringen fokuserar däremot mer på individen, dennes personlighet, tidigare levnadsomständigheter och framtida prognos. (Estrada & Flyghed 2001) Mycket förenklat skulle man kunna påstå att polisen har det liberalstatliga gärningsorienterade perspektivet medan socialtjänsten har det socialstatliga personperspektivet. Det gärningsorienterade perspektivet är på vissa sätt enklare än det personorienterade. Dess sanktionssystem kräver endast ett fåtal sanktioner, i praktiken endast två; fängelse och böter. Det kräver heller ingen närmare information om gärningsmannen, det räcker att brottet i sig är klarlagt. Det personorienterade perspektivet kräver dock många olika typer av sanktioner eftersom man strävar efter att hitta den sanktion som passar bäst för den enskilde individen. Dömandet i ett brott kräver mer än sakförhållanden, det kräver också information om gärningsmannen och om dennes levnadsomständigheter. (a a)

I det inledande skedet till denna studie hade vi uppfattningen att samverkan mellan polis och socialtjänst inte fungerar på ett tillfredställande sätt på grund av de olika utgångspunkterna i arbetet. I prop. 2002/03:53 står att då polis och socialtjänst samverkar på individnivå ska utgångspunkten alltid vara ungdomens behov. Det behövs dock en strategi som ska ligga till grund för detta arbete för att göra det strukturerat. Vi frågar oss hur de olika utgångspunkterna i arbetet påverkar samverkan och om det går att utforma en standardiserad samverkansplan som exempelvis Clinical pathway för att få en tydligare struktur i arbetet?

Idag används Clinical pathway främst inom den internationella hälso- och sjukvården där det har använts i mer än 20 år (Hindle & Yazbeck 2005). Det beskrivs som ett tvärprofessionellt verktyg där olika yrkesgrupper tillsammans planerar vården för en specifik klientgrupp. Målet är att förbättra kontinuiteten och koordineringen av interventioner mellan olika professioner. Därmed ger Clinical pathway en detaljerad vägledning för varje steg i hanteringen av en klient i ett specifikt tillstånd. Detta skapar möjligheter till samverkan och maximal sakkunskap från flera olika discipliner. En Clinical pathway kan ses som ett flexibelt verktyg då användningsområdet är stort. Det kan användas till olika klientgrupper och för olika professioner. (Forsberg och Edlund 2003) Som vi redogjorde för ovan menar författarna till proposition 2002/03:53 att det behövs en strategi för att kunna strukturera samverkan mellan de båda organisationerna. Vi frågar oss om Clinical pathway skulle kunna användas för samverkan inom socialt arbete?

## **1:2 Syfte**

Vårt syfte med denna uppsats är att undersöka hur en Clinical pathway kan användas i en svensk kontext i samverkan mellan polis och socialtjänst. Vi vill sedan skapa en Clinical pathway som skulle kunna användas då en person mellan 15 till 18 år begår ett brott och hamnar inom ramen för samverkan mellan polis och socialtjänst.

## 1:3 Frågeställningar

Följande frågeställningar ligger till grund för studien;

- 1 Vad innebär samverkan?
- 2 Vilka är förutsättningarna för samverkan mellan polis och socialtjänst?
- 3 Hur skapar man och hur arbetar man med en Clinical Pathway?
- 4 Hur kan Clinical pathway användas av polis och socialtjänst då en ungdom mellan 15 och 18 år begår ett brott?

## 2. BAKGRUND

För att kunna skapa en Clinical Pathway behöver vi kunskap om vilka lagar som polis och socialtjänst måste förhålla sig till vid samverkan. Vi måste även ha kännedom om hur de olika organisationerna är uppbyggda och hur de arbetar. Vi vill även belysa ungdomar och ungdomsbrottslighet för att få djupare förståelse för målgruppen.

### 2:1 Lagstiftning

Vi vill i detta avsnitt redogöra för de lagar som är aktuella vid samverkan mellan polis och socialtjänst då en ungdom mellan 15 och 18 år begår ett brott. De lagar som är relevanta är Socialtjänstlagen (2001:453), SoL, Polislagen (1984:387), PL, Lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, LUL samt Sekretesslagen (1980:100), SekrL. Vi kommer i fortsättningen endast använda oss av ovan nämnda förkortningar när vi skriver om lagarna.

#### *2:1:1 Lagar vid ungdomsbrottslighet*

I LUL och PL finns bestämmelser för hur polis ska hantera ärenden då en ungdom under 21 år är misstänkt för eller har begått ett brott. (SOU 2004:122) I 4 och 29 §§ LUL regleras att dessa ärenden ska hanteras skyndsamt. Polisen har enligt 12 § PL möjlighet att omhänderta en ungdom under 18 år då polisen påträffar den unge i en miljö som kan innebära överhängande eller allvarlig risk för hans eller hennes utveckling. Polisen ska då överlämna den unge till vårdnadshavare eller till socialnämnden. (SOU 2004:122) Då en ungdom under 18 år är misstänkt för ett brott med fängelse som påföljd har polisen enligt 6 § LUL skyldighet att underrätta socialnämnden. Enligt 5 och 7 §§ LUL ska socialtjänsten samverka med vårdnadshavaren då en ungdom under 18 år har begått ett brott. I 7§ LUL står att socialtjänsten om det är möjligt ska närvara då polisen håller förhör med den misstänkt ungdom under 18 år. Enligt förarbetarna till lagen ger detta socialnämnden möjlighet att på ett tidigt stadium finna lämpliga stödåtgärder för den unge. (SOU 2004:122) Då polisen har avslutat sin förundersökning ska en åklagare fatta ett beslut om ärendet ska läggas ner eller om ungdomen kan anses vara skyldig till brottet. (BRÅ-rapport 2000:7)

#### *2:1:2 Lagar vid samverkan mellan polis och socialtjänst*

I SoL och PL regleras samverkan mellan polis och socialtjänst. I proposition 2002/03:53 *Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m.* står att socialnämnden ska samverka med andra samhällsorgan både på individnivå och i uppsökande verksamhet. Polis och socialtjänst ska när det gäller barn och ungdomar samordna sina verksamheter för att arbeta förebyggande. Enligt 14:1 § SoL har både polis och socialtjänst anmälningsplikt i sitt arbete och enligt 5:1a § SoL ska socialnämnden samverka med andra samhällsorgan då ett barn far illa eller riskerar att fara illa. Samverkan ska alltså ske runt alla barn som på ett eller annat sätt kan vara i behov av socialtjänstens insatser. Polis, skola, förskola samt hälso-

och sjukvården är viktiga samverkanspartners i detta arbete. (Norström och Thunved 2009) Polisen ska enligt 3 § PL samverka med andra myndigheter, denna paragraf riktar sig främst mot socialtjänsten. Polisen ska kontinuerligt underrätta och informera socialtjänsten om förhållanden som kan leda till åtgärd. (SOU 2004:122)

### *2:1:3 Sekretess mellan polis och socialtjänst*

I 1:1 § SekrL finns bestämmelser om tystnadsplikt i allmänna verksamheter och om förbud att lämna ut allmänna handlingar. I 9:17 § SekrL regleras polisens sekretess gällande uppgifter om enskilda individers personliga och ekonomiska förhållanden. Sekretess för socialtjänsten återfinns i 7:4 § SekrL och huvudregeln är att sekretess för individers personliga förhållanden ska gälla, så kallat omvänt skaderekvisit. Dessa uppgifter kan dock röjas om det står klart att individen eller någon närstående inte lider några men av uppgiften lämnas ut. (SokrL 1980:100)

Enligt SOU 2003:99 finns det inga konkreta undantag för sekretess gällande brottsförebyggande arbete. I 5:1 SekrL regleras att sekretess gäller om det inte kan antas att syftet med åtgärder motverkas eller att verksamheten tar skada om uppgiften röjs. I 14 kap SekrL finns dock bestämmelser om undantag gällande sekretess, individen kan själv ge tillåtelse till myndigheten enligt 14:4 SekrL att efterge sekretesskyddade uppgifter. (SOU 2003:99) Då en ungdom har fyllt 15 år måste både ungdomen själv samt dennes vårdnadshavare ge ett godkännande för att sekretessen ska kunna brytas. Då ungdomen har fyllt 18 år räknas han eller hon som vuxen och får därmed själv efterge att sekretessen kan brytas. (Vainik 2008)

I 14:1 SekrL står att en sekretessbelagd uppgift får lämnas till en annan myndighet, det krävs dock att det föreligger en absolut skyldighet att lämna ut uppgiften. Reglerna i 14:2 SekrL gör det möjligt att lämna uppgifter vid exempelvis förundersökning till annan myndighet. Samma paragraf möjliggör även för socialtjänsten att röja sekretessbelagd information för att anmäla ett brott till polismyndigheten där straffpåföljden är fängelse. I de situationer där intresset för att sekretessen bryts är större än intresset för det som sekretessen ska skydda, får polis och socialtjänst enligt 14:3 SekrL utbyta uppgifter. (SokrL1980:100)

### *2:1:4 Sammanfattning av lagstiftning*

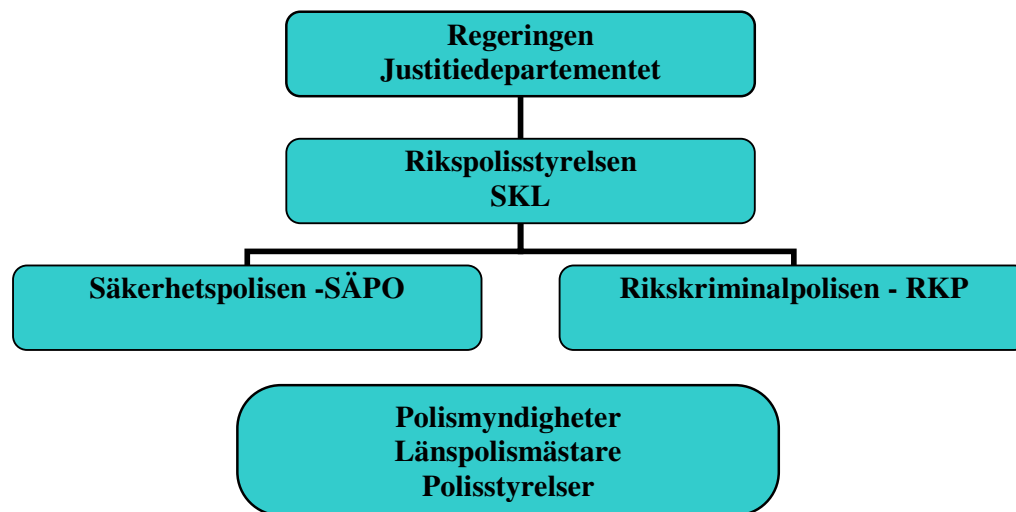
Socialtjänsten och polis är skyldiga att samverka då en person mellan 15 och 18 år begår ett brott. Vad innebär då detta, på vilket sätt påverkar lagstiftningen polisens och socialtjänstens samverkan? Det är tydligt att det största hindret vid samverkan är sekretesslagstiftningen. Då socialtjänsten har ett omvänt skaderekvisit får de endast lämna ut uppgifter till polisen när en ungdom har begått ett brott som kan leda till fängelse. Om ungdomen och dennes vårdnadshavare efterger sekretessen kan socialtjänsten lämna ut uppgifter till polisen. Polisen kan alltid lämna uppgifter till socialtjänsten förutom när det gäller förundersökning, polisen har därmed en svagare sekretess gentemot socialtjänsten.

## **2:2 Polisens organisation**

Polisen har drygt 26 000 anställda, det är en av de största statliga organisationerna i Sverige och lyder under justitiedepartementet. Organisationen är uppdelad på central och lokal nivå och består av Rikspolisstyrelsen, statens kriminaltekniska laboratorium – SKL, polisdistrikt och polismyndigheter. Rikspolisstyrelsen och Justitieombudsmannen har till uppgift att granska och kontrollera polisens verksamhet för att stärka demokrati och rättsäkerhet. Polisen har 21

polismyndigheter där varje län utgör ett polisdistrikt. I varje polisdistrikt finns en polismyndighet som ansvarar för polisverksamheten inom det området. (Internet 1)

Polisens arbetsätt och arbetsuppgifter regleras i PL. I polisförordningen (1998:1558) finns organisatoriska riktlinjer för polismyndigheter på både central och lokal nivå. Justitiedepartementet har som uppgift att planera och följa upp polisens verksamhet. (Internet 1)



### *2:2:1 Polisens mål och uppdrag*

Polisens övergripande uppdrag är att öka tryggheten och minska brottsligheten, de arbetar därför efter en värdegrund som består av tre punkter:

- Engagemang, de ska ta ansvar för sin uppgift och värna om och respektera allas lika värde.
- Effektivitet för resultat och utveckling. De ska vara fokuserade på resultat, samarbete och ständig utveckling.
- Tillgänglighet för allmänheten och för varandra. De ska vara hjälpsamma, flexibla och stödjande. (Internet 1)

Polisverksamhetens ändamål är enligt 1 § och 2 § PL att upprätthålla allmän ordning, säkerhet samt i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet. De ska förebygga brott och andra störningar, övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar och ingripa när sådana händelser inträffar. De ska bedriva spaning och utredning om brott, ge allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp när det är nödvändigt och möjligt. (PL 1984:387) Man kan alltså säga att polisens arbetsuppgifter har två olika sidor, en hjälpsida och en repressiv och straffande sida.

### *2:2:2 Polisens arbete med unga lagöverträdare*

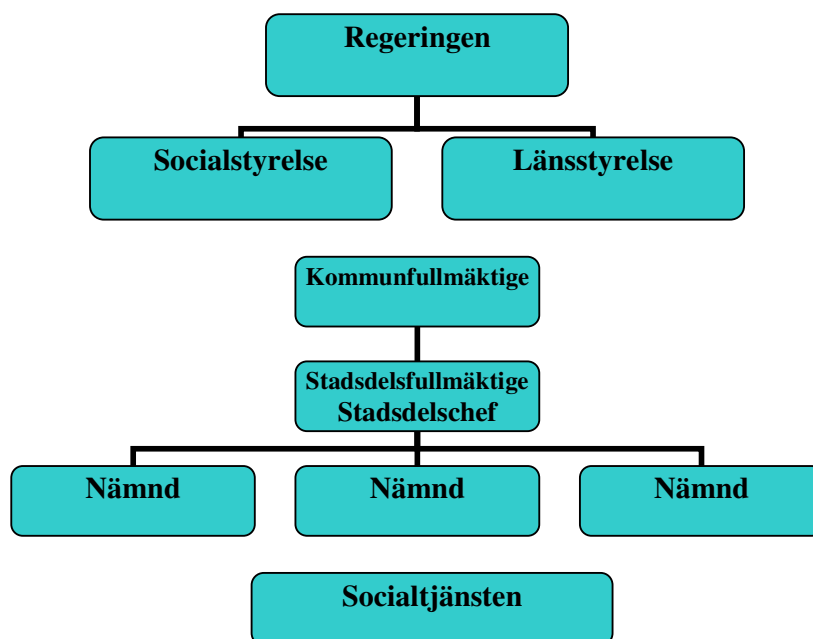
Polisen ska i sitt arbete verka för att barn och ungdomar inte kommer till skada eller skadar andra. När polisen får kännedom om att en ungdom kan antas fara illa har de liksom andra myndigheter som arbetar med barn och ungdomar anmälningsplikt. Utöver detta har polisen en viktig roll i det förebyggande arbetet

med unga som ligger i riskzonen för kriminalitet eller narkotikabruk. Med stöd av PL har de rätt att i olika situationer tillfälligt omhändertaga ungdomar under 18 år. Detta ses inte som frihetsberövande, ett omhändertagande av detta slag ska vara så kort som möjligt och vistelse på polisstation ska undvikas. Så snart det är möjligt ska polisen överlämna den omhändertagne till dennes vårdnadshavare, om detta inte är möjligt eller inte kan anses vara till ungdomens bästa ska denne överlämnas till socialtjänsten. (Vainik 2008) När en person under 18 år stör den allmänna ordningen, betar sig så att allmänheten kan komma till skada eller när det är nödvändigt att förhindra ett brott kan polisen avvisa eller förflytta personen från platsen. När detta inte är möjligt eller inte tillräckligt får polisen göra ett så kallat omhändertagande vid störande ordning enligt 13 § PL. Den unge ska då förhöras och friges så snart som möjligt, den unge kan dock hållas kvar i väntan på att denne kan överlämnas till vårdnadshavare eller socialtjänst dock inte längre än 6 timmar. Polisen får även omhändertaga unga för identifiering enligt 14§ PL, detta ska ske skyndsamt och personen ska direkt friges när det är klart. (a a)

### 2:3 Socialtjänstens organisation

I Sverige finns idag 290 kommuner vars verksamhet styrs av Kommunallagen (1991:900). Socialtjänsten ansvarar för det praktiska och politiska arbete i kommunerna vilket regleras i socialtjänstlagen som enligt 2:1 § SoL, socialtjänsten är en kommunal förvaltning. Kommunfullmäktige har den högsta beslutanderätten i samtliga svenska kommuner och utgörs av politiker som blivit valda av kommunens invånare. (Pettit och Ohlson 1994) Kommunfullmäktige utser nämnder som de har det politiska ansvaret för verksamheten. Dessa nämnder ska till kommunfullmäktige sätta upp förslag till budget, bestämma mål för verksamheten och ta ställning till och yttra sig i olika frågor. (a a)

Tillsyn av socialtjänsten utförs av socialstyrelsen och länsstyrelsen. Länsstyrelsen uppgift är att vara statens representant i länen och samordnare i de frågor som staten ålagt länsstyrelsen. De ska bland annat informera och ge råd till allmänheten i frågor som rör socialtjänsten, biträda kommunerna med råd i deras verksamhet, främja samverkan på socialtjänstens område mellan kommunerna och andra samhällsorgan. (Internet 2)



### *2:3:1 Socialtjänstens mål och uppdrag*

Socialtjänstens uppgift är att ansvara för omsorg, service, upplysningar, råd, stöd, vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda. I lagen anges inte alla insatser som den kommunala socialtjänsten kan bistå med, vissa insatser är kommunerna skyldiga att utföra men de kan även bistå med andra insatser. (Internet 2) De vägledande principerna för socialtjänstens verksamhet är helhetssyn, frivillighet, självbestämmande, kontinuitet, normalisering, flexibilitet, närhet och valfrihet. Socialtjänstens mål regleras i 1:1 § SoL, där står bland annat att socialtjänsten ska verka främjande för människors ekonomiska och sociala trygghet. Socialtjänsten ska även främja jämlikhet i levnadsvillkor och aktivt deltagande i samhällslivet. De ska inrikta sig mot att frigöra och utveckla individers och grupperns egna resurser. Socialtjänstens uppgifter är enligt 3:1 § SoL att göra sig väl förtrogen med levnadsförhållanden inom kommunen, genom medverkan i samhällsplaneringen och i samarbete med andra samhällsorgan, organisationer och föreningar främja goda miljöer i kommunen. (Norstöm och Thuneved 2009)

### *2:3:2 Socialtjänsten arbete med unga lagöverträdare*

Socialtjänsten har en mycket central roll vad gäller arbetet med unga som begår brott. Enligt 5:1 § SoL ska socialtjänsten ansvara för att barn och ungdomar växer upp under trygga och goda förhållanden och de ska uppmärksamma de barn och ungdomar som kan behöva det stöd och den hjälp som socialtjänsten bistår med. Socialtjänsten ska i enlighet med FN:s barnkonvention verka för att barnets bästa alltid beaktas vid de åtgärder som berör barn och ungdomar. Socialtjänstens insatser ska då det är möjligt ske på frivillig basis och vara anpassade efter den enskilda individens behov. (Vainik 2008) Frivilliga insatser för unga under 15 år kräver vårdnadshavares samtycke, insatser för unga över 15 år kräver både vårdnadshavares och den unges samtycke. Självbestämmande, samtycke och barnets vilja är alltså centralt för socialtjänstens arbete med unga. I vissa fall har socialtjänsten möjlighet att ge insatser med tvång enligt LVU. Detta tillämpas när den unge far mycket illa och alla frivilliga insatser enligt SoL är uttömda. Socialtjänsten gör då en utredning och länsrätten tar sedan beslut om LVU. Med stöd av LVU kan den unge placeras i familjehem eller på ett ungdomshem. (Vainik 2008)

## **2:4 Polis och socialtjänst med olika utgångspunkt i samverkan**

I tidskriften *Socionomen* 2006:1 skriver Kaj Gustavsson, socionom vid närpolisen i Hudiksvall, om sin studie gällande socialt arbete i nära samverkan med polisen. Studien bygger på intervjuer med fem socialarbetare som i olika verksamheter samverkar med polisen. Gustavsson menar att en framträdande skillnad mellan socialtjänstens och polisens verksamhet är att polisen i större utsträckning är intresserad av att utforska kopplingar mellan exempelvis individer som begår brott medan socialtjänsten ofta har fokus på individen och familjen. Gustavsson säger vidare att samverkan mellan polis och socialtjänst inte handlar om att lösa en arbetsuppgift tillsammans med en uttalad gemensam metod. De respektive verksamheterna har i grunden olika uppdrag. Gustavsson anser därför att det sociala arbetet på polisens arena är en profession som bör utvecklas. (*Socionomen* 2006:1 s 6-9)

Anne-Marie Begler som intervjuas i tidskriften *Socionomen* 2006:1 är vice rikspolischef och har tidigare arbetat som socionom. Hon menar att samverkan mellan polis och socialtjänst idag fungerar bättre än tidigare. Detta beror på att de två instanserna har regelbundna träffar där man diskuterar och byter information. De två myndigheterna har en nära samverkan både gällande ungdomar över och under femton år. Många kommuner har brottsförebyggande råd som arbetar för ett samverkan mellan exempelvis polis, socialtjänst, skola, fastighetsägare, kyrka och ideella föreningar. Anne-Marie Begler pekar dock på vissa problem gällande samverkan. Sekretesslagen kan ibland uppfattas som ett hinder i arbetet och istället för att samverka byggs ett motsatsförhållande upp. (*Socionomen* 2006:1 s10-11)

I *Socionomen* 2006:1 intervjuas även Catarina Moisä Persson som arbetar på Malmö Medlingsverksamhet. Hon är anställd av Individ- och familjeomsorgen, men placerad på Davidshalls polisstation i Malmö. Att arbeta sida vid sida med polisen kräver förståelse för varandras situation menar Moisä Persson. I arbetet måste man vara medveten om man har olika uppgifter. Polis och åklagare ska utreda brott och socialarbetare ska försöka reparera den skada som uppstått. Kommunikation är oerhört viktigt för att samarbetet ska fungera. (*Socionomen* 2006:1 s 12-13)

Polis och socialtjänst är båda myndigheter med tydliga mål och arbetsuppgifter som styrs av olika lagar och förordningar. De anställda i de båda myndigheterna har dock olika utbildning och kompetens. Enligt Danermark (2000) kan detta leda till ojämna roller. När personer med olika kompetens, synsätt och kunskap möts i samverkan kan problem uppstå. Han menar att viss typ av kunskap har mer status och tyngd än andra, olika yrkesgrupper har olika prestige och makt. Ju större dessa skillnader är desto större är sannolikheten att det uppstår problem i samverkansförfarandet. (a a)

Johnsson och Svensson (2006) har gjort en studie över samverkan mellan polis och socialtjänst vid omedelbart omhändertagande enligt LVU och LVM. Ett exempel på samarbete mellan myndigheterna är att socialtjänsten kan begära handräckning när de befarar att en situation kan bli hotfull. En polis som intervjuas i Johnssons och Svenssons (2006) studie beskriver hur de genomför vissa åtgärder tillsammans med socialtjänsten och att de då har en gemensam diskussion. Ett exempel på detta är omhändertagande av barn då socialtjänsten utför omhändertagandet medan polisen finns tillgänglig i ett angränsade rum om situationen skulle bli hotfull. Dessa situationer ses som lyckade av både polis och socialtjänst då det har funnits tid att planera tillsammans inför åtgärden (a a) Informanterna uttrycker en önskan om att polisen ska vara civilklädd vid dessa tillfällen, detta ses som ett sätt att avdramatisera situationen. Ett annat sätt att hantera hotfulla situationer är att försöka förutse alla möjliga händelser. Detta blir som bäst när de båda professionerna adderar sina handlingsutrymmen och låter sina kompetenser komplettera varandra. Vid ett omhändertagande kan socialarbetarens kompetens och kunskap om familjen komplettera polisens kompetens i att tänka och planera strategiskt och säkerhetsmässigt. (a a)

I samma studie framkommer vissa önsknningar om hur samverkan skulle kunna se ut. Det ideala förfarandet som beskrivs är att polis och socialarbetaren träffas inför ett omhändertagande för att tillsammans lägga upp en gemensam strategi. Ju mer information som finns tillhanda om situationen desto större möjlighet finns för ett

smidigt ingripande oavsett hur situationen ser ut. Detta skulle också innebära att uppdraget blir mer tydligt för de inblandade. Socialtjänsten har många gånger haft långvarig kontakt med de personer omhändertagandet berör medan polisen endast har bristfälliga uppgifter. Polisen menar att det är viktigt att veta om det finns risk för våld eller hot då det kan finnas anledning för polisen att skydda sig själva. (Johnsson & Svensson 2006)

#### *2:4:1 Skola, socialtjänst och polis i samverkan (SSP)*

Regeringen har lyft fram betydelsen av samverkan i frågor som rör barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa och de beslutade därmed att införa lagbestämmelser om skyldighet att samverka fr.o.m. den 1 juli 2003. Utöver bestämmelser om samverkan ansåg regeringen att det behövdes strukturer för att göra denna långsiktig. Socialstyrelsen fick därför uppdraget att, i samverkan med Myndigheten för skolutveckling och Rikspolisstyrelsen, utforma en övergripande strategi för samverkan. (Josefsson 2007) Detta resulterade bland annat i SSP-modellen (skola, socialtjänst och polis) som bland annat har införts i alla Malmös stadsdelar. Med SSP jobbar man gemensamt med förebyggande arbete, till exempel med åtgärder mot skolk, vandalisering och kriminella ungdomsgång. Man arbetar även med föräldrautbildning och drogförebyggande åtgärder. De erfarenheter som finns av att arbeta med SSP-modellen är goda, vissa stadsdelar i Malmö har arbetat med modellen under en längre tid och i Köpenhamn har man använt sig av den i flera år. (Internet 3) SSP bygger på åtgärdsplaner som skapas årsvis och bygger på det lokala behovet. Dessa åtgärdsplaner skapas av representanter från skola, socialtjänst och polis. Åtgärdsplanen innehåller bara aktiviteter som involverar alla tre parter. SSP har en tydlig organisation, den består av lokalgrupper som finns i alla stadsdelar i Malmö. Dessa grupper består av personer som är verksamma inom skola, socialtjänst och polis. Grupperna har stöd av en ledningsgrupp som finns i varje stadsdel, utöver detta finns en central ledningsgrupp och ett sekretariat. (a a)

#### *2:4:2 Socialsekreterare på Rånkommissionen/Ungdomsroteln*

Kommunstyrelsen i Malmö beslutade 2006 att Malmö kommun under två år skulle bedriva ett projekt med två socialsekreterare placerade på polisens Rånkommission. År 2008 blev detta en permanent verksamhet och samtidigt bytte Rånkommissionen namn till Ungdomsroteln. Bakgrunden till projektet var att man såg en ökad ungdomskriminalitet och att man därmed behövde ökad samverkan mellan polis och socialtjänst. Det framkom ett behov av kontinuitet och långsiktighet i arbetet med ungdomar. Detta ville man skapa med ett ömsesidigt kunskapsutbyte mellan de två myndigheterna. (Socialsekreterare på Rånkommissionen/Ungdomsroteln, slutrapport 2008)

Målen med verksamheten är;

- Att skapa och underlätta för en bra kommunikation mellan socialtjänst och polis, vilket ger snabbare reaktion när unga begår brott.
- Att tidigt uppmärksamma ungdomar som befinner sig i miljöer som kan skada deras hälsa och utveckling och att på så sätt minskar nyrekrytering till kriminalitet och narkotikabruk.
- Att utveckla rutiner för informationsutbyte mellan polis och socialtjänst.
- Att tillsammans med Rånkommissionen/Ungdomsroteln och Narkotikaroteln genomföra gemensamma satsningar. (a a)

Dessa mål ska uppnås genom att placera ut socialsekreterare som arbetar kommunövergripande i samma lokaler som polisen. På så sätt ska kommunikationen mellan de olika myndigheterna fungera bättre och smidigare. Tillgängligheten ökar vilket ger goda förutsättningar för att kunna samordna arbetet och utnyttja resurser på ett mer effektivt sätt. Detta leder till att utredningar och insatser kan inledas i ett tidigare skede. (a a)

Målgruppen för denna verksamhet är främst personer mellan 12 och 18 år som Ungdomsroteln eller Narkotikaroteln kommer i kontakt med då de har gjort sig skyldiga till ett brott, misstänks för ett brott eller anses ligga i riskzon för kriminalitet eller narkotikabruk. (a a)

### *2:4:3 Samverkan mellan polis och socialtjänst ur ett internationellt perspektiv*

Polisen och socialtjänsten i England har kommit långt i samverkan. 1998 lagstodgades att alla kommuner i England måste ha ett Youth offending team-YOT bestående av polis, socialtjänst, sjukvård, frivård och skola. (Puhakka 2001) Ledningen i YOT ska organisera de olika professionernas arbete med barn och ungdom. Syftet är att samla information från de olika myndigheterna gällande när en ungdom begår ett brott. När åtgärder ska vidtas mot den unge ska de olika myndigheterna samverka och hela den unges livssituation ska beaktas vid bedömning. YOT ser till olika problem som kan ligga bakom orsaken till att ungdomen begår brott och den unges individuella behov identifieras sedan efter nationell standard. (SOU 2004:122)

De olika professionerna utgår från samma arbetsplats och syftet är att tillsammans hjälpa barn som har ett kriminellt beteende eller liknade problem och deras familjer. YOT arbetar både på individnivå och på strukturell nivå. Exempel på detta är att YOT arbetar brottsförebyggande. När en ungdom begår ett brott måste dennes föräldrar delta i en föräldrautbildning där målet är att stärka föräldrarollen. Om föräldrarna uteblir från denna utbildning döms de till böter. Utöver detta erbjuder YOT exempelvis samtalsgrupper för unga lagöverträdare, stödsamtal, utbildningsinsatser och hjälp till boende. (Puhakka 2001) Varje ungdom som begår ett brott knyts till en så kallad "caseworker" vars uppgift är att stödja, hjälpa och finnas till hands för den unge i olika situationer. De insatser som planeras koordineras av caseworkern som även hjälper den unge att hantera olika svårigheter i exempelvis skolan och hemmet. Målet är att förhindra att den unge begår mer brott samt att hjälpa den unge att förändra sin livssituation. (SOU 2004:122)

## **2:5 Ungdomar och brott**

Som vi skrev inledningsvis i detta avsnitt anser vi oss behöva en mer omfattande förståelse för ungdomsbrottslighet för att kunna skapa en Clinical pathway för socialtjänst och polis i samverkan. För att tydliggöra ungdomsbrottslighet kommer vi definiera begreppen brott och ungdom för att sedan kort redogöra för fenomenet ungdomsbrottslighet.

### *2:5:1 Vad är ett brott?*

Enligt Nationalencyklopedin definieras brott som "gärning för vilken i lag eller annan författning är stadgat straff, dvs. böter eller fängelse" (Internet 4). I Regeringsformen (1974:152) regleras att Riksdagen är den enda instans som genom lag skapar bestämmelser om brott och rättsverkan av brott. Ett brott kan

alltså inte betraktas som ett brott utan stöd av lagen. Vad som är en brottslig handling och därmed straffbart i vårt samhälle regleras i Brottsbalken (1962:700), BrB. Det finns även speciallagar som exempelvis Narkotikastrafflagen (1968:64). (Vainik 2008) I BrB står reglerat att även försök, förberedelse, medverkan och anstiftan till brott kan leda till åtal. Då man har fått vetskap om att en person planerar att begå ett allvarligt brott och inte förhindrar detta genom att anmäla det polisen kan dömas för underlåtenhet. (a a)

Då vi talar om att en ungdom mellan 15 och 18 år har begått ett brott i denna studie åsyftar vi alltså det som i BrB samt övriga strafflagar definieras som ett brott.

### *2:5:2 Vad är en ungdom?*

Begreppet ungdom är enligt Estrada (1999) svårdefinierat. Ungdomsperioden är en fas mellan barndom och vuxenhet som är svårt att avgränsa på ett tydligt sätt. Det finns olika sätt att avgränsa ungdom. Enligt en *biologisk avgränsning* är ungdom den period då en individ genomgår puberteten, detta inträffar ungefär vid 13-14 års ålder. Enligt en *psykologisk/känslomässig avgränsning* är en individ ungdom under den period då han eller hon utvecklar sin självidentitet, detta sker enligt detta perspektiv när individen är mellan 11 och 20 år gammal. Enligt en avgränsning utifrån *sociala kriterier* är ungdomstiden den tid då individen frigör sig från sin familj och skapar en gemenskap med jämnåriga. Gränsen till vuxenvärlden är diffus och är beroende av huruvida individen betraktas som vuxen av omvärlden. Kriteriet för detta är att individen har det ansvarstagande som vuxenlivet präglas av. (Estrada 1999) Ungdomsperioden kan också avgränsas utifrån *kulturella kriterier*. Forskning kring ungdomskultur visar att ungdomstiden präglas av att man agerar på ett visst sätt och har en "stil" som skiljer från de vuxnas. Man kan även avgränsa ungdomstiden utifrån *officiella kriterier* som avser den ålder där individen betraktas som vuxen vad gäller rättigheter och ansvar. I Sverige är man myndig den dag man fyller 18 år, det finns dock rättigheter och skyldigheter som erhålls innan och efter då en person är myndig. Det finns ett antal ålderskategorier som används för att redogöra för ungdomars brottslighet, gemensamt för dessa är att de är valda utifrån tillgängligheten av information. Straffmyndighetsåldern i Sverige är 15 år, detta begränsar bland annat tillgången av information om ungdomar som är under 18 år. (a a)

Vi väljer att stödja oss på de officiella kriterierna som Estrada (1999) skriver om och definierar ungdom som något som inträffar när man blir straffmyndig, alltså vid 15 års ålder. När är man fyller 15 år får man vissa rättigheter och skyldigheter och man kan juridiskt hållas ansvarig för sina handlingar. Den dagen man fyller 18 år är man enligt svensk lag myndig och betraktas därmed som vuxen. Då vi skriver om ungdomar som begår brott syftar vi i denna studie på perioden mellan 15 och 18 års ålder.

### *2:5:3 Ungdomsbrottslighet*

Studier visar att ungdomsbrottsligheten är utbredd och att det företrädesvis är unga män som begår brott. Den officiella kriminalstatistiken visar att fler unga än äldre misstänks för brott. Ungdomsbrottsligheten är skevt fördelad, de flesta unga som begår brott gör det endast vid enstaka tillfällen och det är ett fåtal personer som begår många brott. Även allvarlighetsgraden i brotten är skevt fördelad, de flesta av brotten som begås är lindriga medan få är grova. De grövre brotten begås ofta av dem som begår många brott. Undersökningar visar att

ungdomsbrottslighet är av episodisk karaktär. Många unga begår brott under en kort period av sitt liv utan att sedan fortsätta med det. De flesta ungdomar som begår brott blir inte lagförda för nya brott som vuxna. (Estrada & Flyghed 2001)

Ungdomsbrottslighet är ett uppmärksamhet samhällsproblem. Samhällsproblem kan förklaras utifrån olika förhållningssätt. Enligt det *objektivistiska* förhållningssättet ser man samhällsproblem som kännetecknat av de faktiska och verkliga negativa effekter och konsekvenser ett fenomen medför individer, grupper eller för samhället. Inom det objektivistiska synsättet tillskrivs forskaren en viktig roll, denne anses sitta inne med objektiv fakta som kan förklara ett samhällsproblems allvar. Om man vill förstå ungdomsbrottslighet utifrån detta perspektiv är det viktigt att undersöka dess faktiska utbredning och utveckling. Ett annat perspektiv på samhällsproblem är det *konstruktivistiska*. Utifrån detta perspektiv ses samhällsproblem som karakteriserat av hur olika individer uppfattar ett fenomen. Att fenomen betraktas som ett samhällsproblem beror enligt det konstruktivistiska perspektivet inte på dess förekomst eller utbredning. Det beror istället på fenomenets förmåga att väcka människors intresse, oro och uppfattning om det är ett problem som bör åtgärdas. (Estrada & Flyghed 2001)

### **3. TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER**

Vi kommer i detta avsnitt att redogöra för utvalda delar av organisationsteori samt vad en Clinical pathway är. Genom att studera organisationsteori vill vi få förståelse för de båda myndigheternas organisatoriska förutsättning så att den Clinical pathway vi ska skapa blir relevant och verklighetsförankrad.

#### **3:1 Organisationsteori**

Organisationer spelar en avgörande roll i människors liv. En organisation kan definieras som en samling människor som arbetar tillsammans för att uppnå vissa mål. Exempel på organisationer med betydelse i de flesta människors liv är sjukhus, skolor, statliga myndigheter, elbolag och matvarubutiker. Max Weber utvecklade den första systematiska tolkningen om organisationers uppkomst. Han menar att organisationer organiserar människor och det de producerar på ett effektivt sätt. Han betonade att utvecklingen av organisationer är beroende av kontroll över information, en organisation behöver skrivna regler för att fungera. (Giddens 2003)

Det finns i grunden två strömningar inom organisationsteorin; den sociologiska och den klassiska managementteorin. Den sociologiska strömningen har fokus på den föränderliga roll organisationer har och den påverkan som industrialiseringen utövade på arbetes innehåll och på arbetarna. Emile Durkheim, Karl Marx och Max Weber intresserade sig bland annat för detta. Den klassiska managementteorin utformades av Frederick Taylor, Henri Fayol och Chester Barnard som fokuserade på de praktiska problem som chefer inom organisationer ställdes inför. Den sociologiska strömningen är alltså mer teoretisk lagd än managementteorin som lägger fokus på det praktiska. Organisationer är komplexa och det perspektiv man använder sig av när man studerar en organisation påverkar den uppfattning man får. (Hatch 2002) Man kan dock använda sig av flera olika perspektiv parallellt när man studerar en organisation eftersom det inte finns någon entydig sanning, alla organisationer befinner sig i en ständig förändring och utveckling. (Øyvind Baste & Dahl 1996) Genom att använda sig av flera olika perspektiv får man fler infallsvinklar och därmed minskar risken att man bortser

från vissa aspekter. Detta medför dock även vissa problem, eftersom perspektiven är uppbyggda utifrån vissa antaganden riskerar dessa att kollidera med varandra. (Hatch 2002)

Gareth Morgan (1999) menar att alla teorier om organisation och ledarskap bygger på outtalade bilder eller metaforer som hjälper oss att förstå organisationerna. De metaforer han använder sig av i bok "Organisationsmetaforer" är maskin, organism, hjärnan, kultur, politik och psykiska fångelser. Vi har valt att lägga vår fokus på metaforerna maskin, kultur och politik och utifrån dessa ge en beskrivning av de organisationsteoretiska perspektiv som kan hjälpa oss i vår analys av samverkan mellan polis och socialtjänst. Vi anser att dessa perspektiv tillsammans ger en mer heltäckande förklaring till vårt ämnesområde till skillnad från vad perspektiven hade gett oss var och en för sig. När Morgan (1999) beskriver organisationen som en *maskin* visar han bland annat på vad som ligger till grund för utvecklingen av byråkratiska organisationer. Utifrån metaforen *kultur* inriktar han sig på värderingar, åsikter, idéer, normer och liknande. Med hjälp av metaforen *politik* skriver han om olika intressen, konflikter och maktspel som formar verksamheten i en organisation.

### **3:2 Organisationen som en maskin**

Många menar att den allmänna mekaniseringen av livet i huvudsak har medfört fördelar då det har gjort oss till "herrar över naturen". Det finns dock även de som inte är lika positivt inställda. Oavsett vilken ståndpunkt man har kvarstår det faktum att människans utnyttjande av maskiner har förändrat vårt sätt att tänka. Morgan (1999) menar att vi har format världen utifrån mekaniska principer. Organisatoriskt liv är ofta baserat på exakta rutiner organiserat efter klockan och arbetet är ofta repetitivt. Organisationer är utformade som maskiner och de anställda förväntas vara en del av maskineriet. När chefer tänker sig en organisation som en maskin ser de något som består av olika sammankopplade delar som var och en har en roll och en uppgift. Detta synsätt kan enligt Morgan (1999) vara mycket effektivt men det kan även medföra negativa konsekvenser. Ett problem med moderna organisationer är att det mekaniska synsättet är så inrotat i vårt tänkande att det är svårt att utforma en organisation på ett annat sätt. (a a)

Organisationer som utformas och drivs på detta sätt brukar kallas för byråkratiska organisationer. Begreppet byråkrati utvecklades av de Gournay år 1745 men det är framförallt sociologen Max Weber som förknippas med teorier om byråkrati. De Gournay skapade begreppet efter orden byrå (kontor, skrivbord) och krati (grekiska för att styra eller härska), byråkrati innebär därmed att myndighetspersoner bestämmer och tar beslut. Till en början behandlade begreppet endast statliga tjänstemän men det kom efterhand att omfatta alla större organisationer. (Giddens 2003)

Det finns enligt Øyvind Baste och Dahl (1996) vissa kännetecken för en byråkratisk organisation:

- Formaliserad arbetsindelning med klart avgränsade ansvarsområden
- Hierarkisk maktstruktur
- Sakfrågor behandlas skriftligt utifrån regler och instruktioner
- Anställning och tjänster förutsätter erfarenhet och utbildning
- Hänsyn tas inte till klienten som person då beslut som rör klienten fattas

- De anställda kan inte på egen hand bestämma över organisationens resurser
- Administrationen kan i princip inte avsättas
- Karriär i organisationen bygger på anciennitet, det vill säga vem som har varit där längst tid. (a a)

### *3:2:1 Byråkrati enligt Weber*

Alla organisationer är enligt Weber mer eller mindre byråkratiska och byråkratin kan återfinnas inom de flesta sociala områden. Han såg byråkratin som en viktig del av samhällets rationalisering och som något som påverkar alla aspekter av livet. Han menade att byråkratins utveckling och spridning var oundvikligt i det moderna samhället, han ansåg att byråkratisk makt är det enda sättet för att hantera de administrativa krav som storskaliga sociala system kräver. (Giddens 2003) Weber utvecklade sin teori i början av 1900-talet och såg byråkrati som ett alternativ till det organisatoriska praxis som var vanligt då. För att kunna beskriva ursprunget till och arten av byråkratins expansion utvecklade han en idealtypisk beskrivning av byråkrati. Med idealtypisk menade han en modell som är renodlat karaktäristisk och inte existerar i verkligheten. (Hatch 2002). Weber ställde upp ett antal egenskaper som hör till den idealtypiska formen av byråkrati och denna beskrivning stämmer på många sätt överrens med Øyvind Bastes och Dahls (1996) kännetecken för en byråkratisk organisation. Weber menade att organisationen har en tydlig maktstruktur och att skrivna regler styr tjänstemännens handlande. Han menade även att det finns en skillnad mellan de anställdas arbetsuppgifter inom organisationen och livet utanför, privatlivet skiljer sig märkbart från arbetslivet och att ingen i organisationen äger de redskap och resurser de arbetar med, arbetarna har inte kontroll över sina produktionsmedel. (Giddens 2003)

Alla håller dock inte med Weber om byråkratins fördelar, en nackdel som ofta framhävs är att byråkrati är icke-flexibelt och inte känsligt för förändringar i omgivningen. (Øyvind Baste & Dahl 1996) Robert Merton menade att det finns flera faktorer som är en del av byråkratin som kan verka negativt för byråkratins funktionalitet. Han kritiserade bland annat byråkratins beroende av procedurer och rutiner som enligt Merton kan leda till att man följer regler oberoende av vilka konsekvenser det får. Han menade också att trogenheten till att följa regler kan leda till att organisationens mål blir eftersatta. (Giddens 2003) Lawrence Peter har kritiserat en annan aspekt av byråkrati. Han menar att alla som befinner sig i en byråkrati kommer att stiga i graderna, så länge man gör ett bra arbete i en byråkrati befordras man trots att man kanske inte har den rätta kompetensen som krävs för det arbete som ska utföras. (Øyvind Baste & Dahl 1996) Weber själv uttryckte dock också oro över vilka effekter byråkratins expansion skulle medföra för samhällets mänskliga aspekter. Han insåg att det byråkratiska synsättet skulle kunna mekanisera mänskligt liv och påverka kreativitet och spontanitet på ett negativt sätt. (Morgan 1999)

### *3:2:2 Vetenskaplig ledning "scientific management"*

Fredrick Taylor var en amerikansk ingenjör som hade ryktet att vara "arbetarens fiende nummer ett". Han är en av de mest kritiserade organisationsteoretikerna men trots detta en av de mest inflytelserika. Taylor förespråkade fem principer: (Morgan 1999)

1. Flytta allt ansvar för arbetets organisation från arbetarna till chefen, cheferna ska bestämma allt och arbetarna ska endast utföra arbete.
2. Använd vetenskapliga metoder för att bestämma det mesta effektiva sättet att utföra arbetet, hur arbetet ska utföras ska specificeras exakt.
3. Välj ut den person som är mest lämpad att utföra den definierade arbetsuppgiften.
4. Utbilda arbetarna för att de ska kunna utföra sitt arbete på ett effektivt sätt.
5. Övervaka arbetarna så att de följer avsedda tillvägagångssätt i arbetet och så att resultaten blir tillfredsställande.

Taylors metod krävde detaljerade observationer och mätningar av alla aspekter av arbetet för att komma fram till den optimala formen för arbetets utförande. Exempel på verksamheter som tydligt har organiserat arbetet efter Taylors modell är snabbmatsrestauranger och tillverkningsindustri. (Morgan 1999)

### *3:2:3 Målsättning*

Ordet organisation kommer från grekiskan och betyder redskap eller instrument, organisation av arbete är ett redskap för att uppfylla på förhand bestämda mål. Enligt Amitai Etzioni uppfyller mål i en organisation tre syften. Det första är de beskriver det som organisationen strävar efter, de är riktlinjer för organisationens aktiviteter. Det andra syftet är målen legitimerar organisationens verksamhet genom att berättiga dess existens. Det tredje syftet är att målen ger en bas för utvärdering av verksamheten. (Øyvind Baste & Dahl 1996)

Överordnade mål som många gånger återfinns i regelverk eller lagstiftning är ofta diffusa och generella. Denna typ av mål kan utnyttjas till att legitimera många olika former av arbete och det kan också leda till konflikter inom arbetsgruppen. Konkretisering av mål kan betraktas som en process där organisationen måste komma fram till kompromisser mellan olika intressen inom organisationen. Detta måste göras med hänsyn till resurser och yttre omständigheter. (Øyvind Baste & Dahl 1996)

### **3:3 Organisation som kultur**

Kultur kan beskrivas utifrån gemensamma tolkningar, värderingar och åsikter. Begreppet kultur avser de processer som handlar om en konstruktion av verkligheten som gör det möjligt för människor att uppfatta och förstå händelser, handlingar och situationer på ett visst sätt. (Morgan 1999) Det kulturella perspektivet inom organisationsteori handlar om hur organisationer påverkar de kulturer som finns i ett samhälle och om de informella aspekterna av organisationer, det som inte kan beskrivas som struktur och riktlinjer. Det handlar om det som sker med och mellan människor i en organisation. Organisationskulturen har ofta stor betydelse för de anställdas beteende då det utgör grunden för attityder, normer och oskrivna regler. Detta synsätt inriktar sig mot de förhållningssätt och normer som råder inom organisationen. Denna kultur ges sig uttryck i språket, samspelsmönster, teman som diskuteras samt olika ritualer som tillhör vardagen för de anställda. (Øyvind Baste & Dahl 1996)

Statsvetaren Robert Presthus menar att vi idag lever i ett organisationssamhälle. Vart i världen vi än lever påverkas vi av organisationer. Människor strukturerar sina liv efter begrepp som arbete och fritid och följer tydligt tidsmönster, exempelvis arbeta åtta timmar om dagen, fem dagar i veckan. Sociologen Emile Durkheim har visat att organisationssamhället leder till en upplösning av social

traditionella mönster. Ideal, åsikter och värderingar blir splittrade och grundas i organisationssamhällets yrkesstruktur. (Morgan 1999) Organisationer påverkar alltså människor och den samhälleliga kulturen i hög grad.

Kulturen som finns i ett samhälle tillhandahåller människor med handlingsregler som betraktas som normala, detta får oss att betrakta de handlingar som skiljer sig från dessa normer som onormala. En organisation kan sägas utgöra ett minisamhälle med egna kulturella mönster. Vissa organisationer uppfattas som sammanhållna och medlemmarna ser sig som vänner. Andra organisationer är mycket splittrade och uppdelade i olika grupper. I denna typ av organisation uppfattar ofta medlemmarna omgivningen på olika sätt och de har olika idéer om hur organisationen borde fungera. Åsiktsmönster och generella intressen kan därmed ha ett avgörande inflytande på organisationens arbete. (Morgan 1999) Det är inte ovanligt att det inom organisationer finns olika värdesystem som konkurrerar med varandra. Detta kan leda till en splittrad organisatorisk verksamhet. Exempel på faktorer som kan ligga till grund för dessa skillnader är kön, etnicitet, språk, religion, socialgrupp och utbildning. Olika professioner kan ha olika uppfattningar om hur verkligheten ser ut och vad man ska arbeta med. Inom olika yrkesgrupper använder man även olika begrepp och uttryck. Kulturella skillnader kan också finnas då medlemmarna har olika lojalitet vilket är vanligt då de har olika professioner. (a a)

Om man utgår från att människors handlande och agerande härstammar från kulturella normer får detta viktiga följder för hur man uppfattar och tolkar organisationer som kulturella fenomen. I detta synsätt måste man grunda sin förståelse av organisationer i de processer som ger upphov till gemensamma meningssystem. För att göra det måste man ställa frågor som; vilka är de gemensamma referensramar som gör en organisation möjlig? Varifrån kommer dessa referensramar? Hur skapas, förmedlas och vidmakthålls de? Frågorna kan leda till att man ser att organisationer i grunden utgörs av socialt konstruerade verkligheter som finns i människors medvetande lika mycket som i konkreta regler och strukturer. (Morgan 1999)

Att förändra och bryta organisationskulturer är svårt. En av anledningarna är att kulturen kan bidra till att upprätthålla handlingssätt som förhindrar att svårigheter upptäcks och åtgärdas. Organisationskulturer är ofta ihållande, även om nästan alla i en organisation byts ut kvarstår ofta kulturen. Utveckling av organisationer handlar därför ofta om kulturkamp där man måste arbeta för att utveckla en ny kultur. (Øyvind Baste & Dahl 1996) Det räcker inte att tillsätta en ny chef eller byta slogan, man måste skapa ett nytt meningssystem som ska accepteras och internaliseras på alla nivåer i organisationen. (Morgan 1999)

### *3:3:1 Human relations*

1927 startade Elton Mayo och hans medarbetare en undersökning som benämns Hawthornestudien och pågick under fem år. Man ville se vilka effekter olika produktionsförhållanden kunde ha på produktionen. Exempel på produktionsförhållanden är ljussättning, frisk luft och vilopausar. Denna undersökning har varit viktig för utvecklandet av perspektivet human relations. Studien visar på hur omgivningen och sociala omständigheter påverkar produktiviteten hos de anställda inom organisationen. Det är alltså viktigt att de anställda blir uppmärksammade av ledningen. (Eriksson- Zetterqvist m fl 2006)

De teorier som fokuserar på mänskliga relationer har till stor del utvecklats av psykologer och sociologer till skillnad från det strukturella perspektivet som utvecklats av ekonomer, jurister och ingenjörer. Inom detta perspektiv är man bland annat inriktad på att människor presterar bättre på sitt arbete om de trivs och mår bra. En psykolog som har bidragit till detta perspektiv är Abraham Maslow med hans beskrivning av mänskliga behov. Han såg mänskliga behov utifrån en hierarki där de högre ställda behoven inte kan uppfyllas för än de lägre behoven är tillfredställda. Psykologen Edgar Schein menar att Maslows behovshierarki visar på hur många behov och motiv en människa har. Schein var intresserad av individuellt organisationsbeteende och organisationskultur. Han menar att mänskliga behov, på samma sätt som arbetsmotivation, är beroende av individens livssituation och utveckling. (Øyvind Baste & Dahl 1996)

### *3:3:2 Kommunikation*

Begreppet kommunikation kan innebära många olika saker. Inom en organisation kan man kommunicera i möten mellan anställda och klienter, vid sammanträden och personalmöten, möten inom ledningen, möten som är informella etc. Det kan lätt uppstå kommunikationsproblem inom en organisation, ett exempel på sådant är när argument och diskussioner upprepas ofta. En kommunikation som leder till utveckling kräver att ledaren stöttar och ställer krav. Stöttandet kan också överdrivas vilket kan leda till att de anställda tar itu med utmaningar och hinder i tillräcklig utsträckning vilket i sin tur kan leda till stagnation. Ett vanligt redskap för att ge tillräckligt med stöd men samtidigt skapa utmaningar är vägledning både individuellt och gruppvis. Vägledningens syfte är ofta att ge de anställda utrymme för att uttrycka känslor men också att ge dem nya kunskaper och färdigheter. (Øyvind Baste & Dahl 1996)

### **3:4 Organisationer som politiska system**

Den politiska metaforen kan enligt Morgan (1999) användas för att skapa klarhet i den politik som organisationer berörs av. Han menar att uppfattningen om att organisationer är rationella verksamheter och att medlemmarna strävar efter gemensamma mål motverkar diskussioner kring politiska motiv. Detta är ett hinder när det gäller att inse att politik kan utgöra väsentliga aspekter av en organisations verksamhet. (Morgan 1999)

Utifrån det politiska perspektivet kan man bland annat studera oenigheter, makt, intressemotsättningar, inflytande, positioner och beslut inom en organisation. Bolman och Deal (refererade i Øyvind Baste & Dahl 1996) sammanfattar det politiska perspektivet i fem punkter.

1. Organisationer består av koalitioner av olika individer och intressegrupper baserade på exempelvis avdelningar, kön och yrkesroller.
2. Det finns skillnader mellan individer och grupper vad gäller värderingar, uppfattning, erfarenhet och kunskap. Dessa skillnader förändras sällan och om så sker förändras de långsamt.
3. Många viktiga beslut handlar om fördelning av begränsningar, alltså vilka som ska få vad.
4. På grund av begränsade resurser (3) och varaktiga skillnader (2) är konflikter vanliga i organisationen, makt utgör därmed den viktigaste resursen.
5. Organisationens mål och beslut kommer ur kompromissande, förhandling och påverkan i riktning mot medlemmarna av olika koalitioner med gynnsamma positioner. (Øyvind Baste & Dahl 1996)

### 3:4:1 Konflikter, intressekonflikter och makt

Organisationspolitiken kan analyseras genom att studera förhållandet mellan intressen, konflikter och makt. Att inte alla är överens inom en organisation är självfallet, konflikter är en naturlig del av arbetslivet och kan leda till utveckling men också förhindra utveckling. Oenighet, intressekonflikter och konflikter uppstår oftast mellan olika grupper och avdelningar. Vertikala konflikter innebär konflikter mellan exempelvis kommunens ledning och socialtjänsten. Horisontella konflikter uppstår mellan olika avdelningar i en organisation och kulturella konflikter sker mellan olika grupper med olika värderingar. (Øyvind Baste & Dahl 1996).

Michel Foucault ägnade mycket tid till att studera organisationer och makt. Han skapade teorier om förhållandet mellan makt, ideologi och diskurs i relation till moderna organisationer. Han visade att övervakning och kontroll användes inom totala institutioner som exempelvis fängelser långt innan det blev vanligt i andra former av organisationer. Denna form av organisation är en del av det han kallar för ”det disciplinerade samhället”, vilket är ett uttryck som beskriver moderna samhällen där disciplin uppnås genom, styrning, kontroll och bestraffning. (Giddens 2003)

Det finns olika former av politiskt styre i organisationer och detta påverkar valet av vilken metod man använder för att lösa konflikter. Ett autokratiskt styre innebär ett absolut styrelseskick där makten endast ligger hos en individ eller en mindre grupp individer. Vid konflikter är det chefen som bestämmer hur problemen ska lösas. Byråkratiskt styre utövas genom skrift som är grunden för en rationell och rättslig makt, det är lagen som styr. Vid konflikter tittar man på hur man förväntas göra utifrån de regler som finns. Teknokratiskt styre utövas genom kunskap, expertis och förmåga att lösa problem. Vid konflikter gör man det man anser vara bäst enligt kunskap och erfarenhet. Vid demokratiskt styre är samtliga medverkande inblandade i beslutsfattning och styre av organisationen. Vid konflikter rådgör man med varandra om hur man ska göra. Det är dock ovanligt med organisationer som endast använder sig av en av dessa former av styre. (Morgan 1999)

Makt är alltså ofta det som avgör konflikterna och som styr beslut. Max Weber beskriver tre olika grundformer av makt; legal makt, traditionell makt och karismatisk makt. *Legal makt* är att man lyder en person på grund av dennes formella position. I många organisationer finns klara regler om vem som har rätt att bestämma i vissa frågor och fatta vissa beslut. *Traditionell makt* innebar makt på grund av tradition och arv. I moderna organisationer finns det få exempel på traditionell makt *Karismatisk makt* är den makt man har i en ledarroll som man har fått på grund av sin karisma. Det finns människor som är ”naturliga ledargestalter” och de utövar denna form av makt. Det handlar alltså om personliga egenskaper som ger ett visst inflytande. Det finns många olika källor till makt, exempelvis formell auktoritet, kontroll över resurser, kontroll över beslut, kunskap, information, mellanmänniska relationer, kön och självsäkerhet. Detta innebär att det inte endast är den formella ledaren som besitter makt i en organisation. (Øyvind Baste & Dahl 1996) Även Morgan (1999) skriver om olika källor till makt och han tar blad annat upp ”utnyttjande av organisationens struktur och regler”. Han skriver att många organisationer har regler som inte kan tillämpas om verksamheten ska vara effektiv och ställer sig frågan vilka funktioner dessa regler fyller. Han menar att regler och föreskrifter ofta tillämpas

som en del i en kamp om makt och att förmågan att använda regler till sin egen fördel är en viktig källa till makt. En annan viktig källa som Morgan tar upp är kontroll över kunskap och information.

Foucault visade att det finns ett nära samband mellan den arkitektur en organisations byggnad har och dess maktstruktur. Genom att studera organisationers fysiska egenskaper kan man få kunskap om de sociala funktioner de innefattar. Exempelvis är vissa organisationer uppbyggda utifrån hierarkiska principer där de med mest makt befinner sig högst upp i byggnaden. En organisations "arkitektur" påverkar hur den fungerar, särskilt då organisationen är beroende av informella relationer. Närhet utgör grunden för såkallade primärgrupper medan distans kan leda till polarisering mellan grupperna "vi" och "dem". (Giddens 2003)

Foucault lade stor vikt vid synlighet vad gäller hur makt kommer i uttryck och han menade att det mest effektiva sättet att styra en organisation är genom att maximera kontrollen och övervakningen. Detta ska verkställas med hjälp av en konsekvent och tydlig maktfördelning. Giddens (2003) menar att fängelser och liknade institutioner inte är utgör en bra modell för organisationer, han menar att Foucaults idéer endast kan fungera bra om människorna i organisationen är fientligt inställda till den och inte vill befinna sig där. Han menar att allt för stark övervakning leder till att de anställda blir alienerade och förnekade att använda sin förmåga och kompetens. Detta är enligt Giddens (2003) en viktig orsak till varför organisationer som grundar sig på Taylors, Webers och Foucaults principer får problem. Exempel på sådana organisationer är fabriker som är uppbyggda efter löpandeband principen. (a a)

### **3:5 Clinical Pathway**

Inom den internationella hälso- och sjukvården har så kallade Clinical pathways använts i mer än 20 år (Hindle & Yazbeck 2005). De benämns även som critical pathways, care paths, integrated care pathways, case management plans eller på svenska standardvårdplan (Internet 5). Clinical pathways utvecklades 1985 vid New England Medical Center i Boston, USA. Det togs fram för att samordna vårdförloppet för patienter inom akutsjukvården. Man ville få kontroll över vårdkostnaderna och de resurser man använde sig av. (Forsberg och Edlund 2003) En Clinical pathway utformas efter en specifik klientgrupp där behandling och interventioner planeras och framsteg och resultat utvärderas. Detta kan återkopplas till de kriterier för byråkratiska organisationer vi har skrivit om ovan. Ett av dessa kriterier är att man inte tar hänsyn till klienten som person då beslut som rör klienten fattas, man skapar istället en Clinical pathway baserat på en klientgrupp. En annan kriterie är att sakfrågor ska behandlas skriftligt utifrån givna regler och instruktioner. Ännu en kriterie för byråkrati som stämmer väl med utformningen av en Clinical pathway är att arbetsindelningen är formaliserad med klart avgränsade ansvarsområden, detta återkommer vi till senare. Målet är att förbättra kontinuiteten och koordineringen av vården då olika discipliner samverkar runt en patient. Därmed ger Clinical pathway en detaljerad vägledning för varje steg i hanteringen av en patient med ett specifikt tillstånd. (Internet 6) Clinical pathways skapades främst med sjuksköterskors arbete i fokus men de innefattar också ofta andra yrkesgrupper som arbetar nära patienten eller klienten. Det beskrivs som ett tvärprofessionellt verktyg för generell planering för en specifik klientgrupp, samverkan är därmed ett centralt begrepp då man talar om Clinical pathway. Denna kan omfatta en vårdperiod på två timmar lika gärna som

tre år. Det är därmed ett mycket flexibelt verktyg och det kan användas inom många olika områden till många olika klienter. (Forsberg och Edlund 2003)

The European Pathway Association är ett internationellt nätverk bestående av forskare, chefer samt kliniker som vill förmedla kunskap om begreppet Clinical pathway. De definierar detta enligt följande

*Care pathways are a methodology for the mutual decision making and organization of care for a well-defined group of patients during a well-defined period. Defining characteristics of care pathways includes: An explicit statement of the goals and key elements of care based on evidence, best practice, and patient expectations; The facilitation of the communication, coordination of roles, and sequencing the activities of the multidisciplinary care team, patients and their relatives; The documentation, monitoring, and evaluation of variances and outcomes; and The identification of the appropriate resources. The aim of a care pathway is to enhance the quality of care by improving patient outcomes, promoting patient safety, increasing patient satisfaction, and optimizing the use of resources. (Internet 5)*

Clinical pathway är alltså tvärprofessionella riktlinjer där man listar insatser och mål för de som arbetar runt klienten. En Clinical pathway tas fram på basis av en generaliserad genomsnittsklient. Det kan ses som "en förskriven dagbok" där mål och möjliga problem skrivs ner. Man beskriver vilka undersökningar och behandlingar som klienten kommer erhålla utifrån evidensbaserade metoder. Syftet är att utnyttja både personal och de ekonomiska resurser som finns på ett effektivt sätt. De som innefattas i arbetslaget ska tillsammans kunna planera, genomföra, övervaka och dokumentera insatserna. (Forsberg och Edlund 2003) Detta sätt att arbeta liknar i hög grad det som Fredrick Taylor förespråkar inom "scientific managementperspektivet" som vi skriver om ovan. Taylor utformade fem principer för hur arbete bör organiseras. Han menar bland annat att vetenskapliga metoder ska användas för att bestämma det mest effektiva sätt att utföra arbetet. Detta kan kopplas till kravet på evidensbaserade metoder när man använder Clinical pathway inom sjukvården.

## **4.METOD**

Vi kommer i detta avsnitt att redogöra för hur vi har gått tillväga för att kunna uppnå vårt syfte och besvara på våra frågeställningar. Vi väljer att i vår studie ha ett abduktivt förhållningssätt vilket innebär en växelverkan mellan de induktiva och deduktiva förhållningssätten. Ett induktivt förhållningssätt innebär att man som forskare utgår från upptäckter i verkligheten medan man med en deduktiv ansats utgår från en teori som anger hur relationerna mellan olika förhållanden visar sig i verkligheten. Utifrån det abduktiva förhållningssättet kan man med hjälp av induktion göra en beskrivning av ett område utifrån hur det beskrivs av informanterna. Genom deduktion kan man få ökad kunskap med hjälp av tidigare teoretiska antaganden. Abduktion har alltså sin grund i interaktionen mellan resultaten av informanternas beskrivningar och det teoretiska perspektivet. (Olsson & Sörensen 2007)

## **4:1 Val av metoder**

I förarbetet till denna uppsats började vi med att läsa om samverkan och vi fick då uppfattningen att detta begrepp var mer svårdefinierat än vad vi först trott. Vi bestämde oss därför att genomföra en diskursanalys på begreppet genom att utföra en litteraturstudie och sex semistrukturerade intervjuer.

I 1:2 redogjorde vi för vårt syfte att utforma en Clinical pathway för samverkan mellan polis och socialtjänst då en ungdom mellan 15 och 18 år begår ett brott. Polis och socialtjänst måste enligt lag samverka och man kan därmed anse att detta är ett välkänt fenomen. Vi har viss förkunskap om detta ämne men vi vill få en djupare förståelse. Genom intervjuer och litteraturstudier söker vi svar på frågor vi har utifrån vår förförståelse. Vi frågar oss bland annat hur väl denna samverkan fungerar respektive inte fungerar, hur den ser ut och vad det leder till.

Som vi skrev i 3:5 är Clinical pathway ett multidisciplinärt samverkansverktyg som främst används inom sjukvården. Att använda sig av en Clinical pathway inom fältet för socialt arbete är därmed ett mindre utforskat område. Vi vill skapa oss en konkret bild av hur Clinical pathway kan tillämpas i samverkan mellan polis och socialtjänst. Eftersom Clinical pathway inte är ett vanligt samverkansverktyg i Sverige verkställer vi detta genom att genomföra en litteraturstudie då vi anser det vara mycket svårt för oss att finna informanter som är experter på ämnet.

### ***4:1:1 Litteraturstudie***

Vi har använt oss av relevant litteratur som kan kopplas till syftet med uppsatsen. Då vi har sökt efter litteratur och texter har vi använt sökord som samverkan, socialtjänst, polis och Clinical pathway. Genom att utföra en litteraturstudie har vi skaffat oss viss medvetenhet om studier som redan är gjorda på området. (Denscombe 2000) Vi har fått större kunskap och vi har även kunnat identifiera vad som kan betraktas som de huvudsakliga problemen. Vi har studerat organisationsteori för att få en teoretisk förståelse för samverkan mellan polis och socialtjänst. De skriftliga källor vi har studerat får tillsammans med de resultat som intervjuerna har gett oss den centrala rollen i uppsatsen.

### ***4:1:2 Intervjuer***

Eftersom vi gör en utforskande studie är det viktigt att de personer vi väljer att intervjua besitter relevant kunskap och information. Vi har därför sökt personer som vi tror har mycket att bidra med, personer som har stor erfarenhet på området. Denna studie bygger tillsammans med en litteraturstudie på riktat öppna kvalitativa intervjuer som har genomfört under perioden mars- april 2009. Informanterna består av tre socialsekreterare samt tre polistjänstemän som samverkar då en ungdom mellan 15 och 18 år begår ett brott. En fördel med intervjuer är att man i princip kan intervjua om vilket ämne som helst så länge man överväger etiska principer. Då vi intervjuar kan vi få reda på informantens upplevelse av en situation eller ett fenomen, vi kan då få inblick i en persons upplevelse eller attityd. Då man genomför intervjuer krävs endast enkel utrustning och svarsfrekvensen är hög. Man kan som forskare vara flexibel och justeringar kan göras under intervjuens gång. Våra informanter har själva fått välja en plats för intervjusituationen. (Svensson och Starrin 1996)

Den riktat öppna intervjun lämpar sig för vår studie eftersom vi vill utforma en Clinical pathway utifrån socialarbetares och polistjänstemäns upplevelser av hur

samverkan dem emellan ser ut idag samt hur en idealistisk samverkan skulle kunna se ut. Vi har valt att använda oss av intervjuguide som instrument där vi har utformat olika teman såsom begreppet samverkan, samverkansförfarande och idealisk samverkan. Denna intervjuguide återfinns i bilaga 1. Under varje tema har öppna frågor utformats som har fungerat som hjälp i intervjun för att säkerställa att vi får svar på det vi vill studera. Vid utformandet av intervjuguiden reflekterade vi noga över vad som är relevant och intressant för vår undersökning. Genom att använda oss av en intervjuguide med olika teman har vi kunnat få öppna svar från informanterna, de har fått utrymme att prata fritt om ämnen som de anser vara viktiga. (Svensson och Starrin 1996)

Vi har under intervjusituationen försökt följa exempelvis rytm och tonlägen i samtalet för att få med allt informanten förmedlar. Det har därför varit en fördel att vara två i intervjusituationen. Vi har vid samtliga intervjuer använt oss av en bandspelare. Samtliga intervjuer har transkriberats samma dag som intervjun har genomförts. Vi har sedan tematiserat och kodat materialet för att avslutningsvis kategorisera detta. I kapitel 5 kommer vi löpande i texten redogöra för vad som framkommit ur intervjuerna. Vi väljer att redovisa på detta sätt eftersom vi har abduktion som utgångspunkt i denna studie. Vi vill alltså påvisa interaktionen mellan resultaten av informanternas beskrivningar och det teoretiska perspektivet.

#### *4:1:3 Diskursanalys*

För att få en djupare förståelse har vi i vår studie genomfört en diskursanalys på begreppet samverkan. En diskursanalys är en metod som syftar till att upptäcka hur verkligheten konstrueras genom språket, detta gör man genom att analysera texter och intervjuer. (Watt Boolsen 2007) Detta innebär att vi i vår uppsats söker mening bakom begrepp som man annars inte reflekterar över, vi tar därmed inte tolkningar och definitioner av begreppet samverkan för givna i vår studie.

Vi har gjort vår diskursanalys genom att analysera litteratur samt våra transkriberade intervjuer. Vi har i vår intervjuguide utformat frågor på ett sådant sätt så att vi ska få förståelse för vad informanterna menar med begreppet samverkan. Vi har kritiskt läst igenom och granskat våra texter och kodat materialet. I analysen har vi i kritiskt läst igenom vårt material för att söka efter variationer och mönster som kan härledas till begreppet samverkan och slutligen sammanställt detta till en helhet. Detta redovisas i avsnitt 5:1.

#### **4:2 Urval och avgränsning**

Vi beslutade i inledningsskedet att utöver litteraturstudie avgränsa oss till att genomföra intervjuer med tre socialsekreterare och tre polistjänstemän som arbetar i Malmö. Genom att ha en jämn fördelning av informanter från respektive organisation anser vi oss kunna få de svar vi behöver för att kunna uppfylla vårt syfte. Vi har sammantaget intervjuat tre kvinnliga socialsekreterare och tre manliga polistjänstemän samverkar som i sina respektive verksamheter.

#### **4:3 Validitet och reliabilitet**

Denna uppsats är en kvalitativ studie och eftersom vi anser att begreppen validitet och reliabilitet är mer relevanta vid kvantitativa studier väljer vi att endast ytligt beröra dessa begrepp. Validitet syftar på att vi som forskare verkligen mäter det som vi avser att mäta. (Ejvegård 2003) För att höja validiteten har vi studerat relevant litteratur innan vi utformade vår intervjuguide. På så sätt har vi kunnat säkerställa att de frågor vi ställt till våra informanter har varit relevanta. Kvale

(1997) menar att en vanlig kritik forskare kan få då de använder sig av forskningsintervjuer är att informantens redogörelse kan vara felaktig och ogrundad. Detta är något vi har fått överväga och kontrollera i varje enskilt fall. Vi har vid oklarheter i analysarbetet tagit kontakt med informanten och frågat vad han eller hon menar.

Reliabilitet fastställer användbarhet och tillförlitlighet av en mätenhet. (Ejvegård 2003) Ett problem som kan diskuteras i samband med vår studie är att man som forskare kan ställa ledande frågor till informanten vilket i sin tur påverkar studiens reliabilitet. (Kvale 1997) Vi är medvetna om att vi kan ha påverkat de svar vi fått från våra informanter. Kvale (1997) menar dock att det i den kvalitativa forskningsintervjun lämpar sig med ledande frågor eftersom svaren kan förstärka tillförlitligheten

#### **4:4 Forskningsetiska överväganden**

För att få genomföra en forskningsstudie måste man som forskare uppfylla fyra huvudkrav det vill säga informationskravet, samtyckeskravet, konfidentialitetskravet och nyttjandekravet. (Forskningsetiska principer 2005) Informationskravet innebär att forskaren måste informera informanten om studiens syfte och vilka villkor som gäller för informantens deltagande. Det kan vara till fördel om forskaren informerar om både vinster med deltagande samt eventuella risker för skada eller obehag. Samtyckeskravet handlar om att samtycket från informanten ska inhämtas från forskaren. Informanten har även rätt till att avbryta sin medverkan i studien utan att detta medför honom eller henne negativa följder. Konfidentialitetskravet betyder att de uppgifter som informanten lämnar ska av forskaren i den mån det går behandlas konfidentiellt. Materialet ska förvaras så att obehöriga inte ska kunna ta del av det. Det sista kravet, nyttjandekravet innebär att det material forskaren samlar in från informanterna endast får användas i forskningssyfte. (a a)

Vi kontaktade våra informanter via telefon och e-mail. Vi har tillfrågat samt skickat ut ett informationsblad till informanterna om medverkan, samtycke och syfte med studien. Innan intervjuerna fick informanten samt verksamhetschefen i den organisation informanten arbetar inom skriva under sitt godkännande till att delta i studien. Informanten har även fått information om att deltagandet är frivilligt samt att han eller hon när som helst kan välja att avbryta sitt deltagande. Innan studien publicerats har informanterna fått möjlighet att läsa igenom och godkänna materialet. Informanterna har även fått information om att studiens resultat kommer att publiceras på [www.mah.se](http://www.mah.se).

Vi anser att det område vi har valt att problematisera samt de teman vi har använt vid intervjuerna inte är av kränkande karaktär. Vi har trots det noga övervägt att informanterna inte utsätts för kränkningar genom att avidentifiera dem i vår studie. Vi har inför intervjuerna underrättat informanterna om hur det insamlade materialet kommer att behandlas. Vi anser att konsekvenserna av intervjuundersökningen inte är sådana att det vållar någon skada för intervjupersonerna. Innan intervjuerna genomfördes har vi fått våra forskningsetiska överväganden godkända av Malmö Högskolas forskningsetiska råd. (Diarienummer HS60-09/225:2, 2009-04-29)

#### **4:5 Generaliserbarhet**

I studien är det viktigt att vi frågar oss om resultatet vi får från vår intervjuundersökning är generaliserbart. Målet med att generalisera kan vara att försöka fastställa det allmänna eller hur någonting kan komma att vara. (Kvale 1997) Vi gör dock inte anspråk på att generalisera hur någonting är utifrån vårt material då intervjupersonerna kan anses vara för få. Vi kan inte fastställa att intervjupersonernas syn på samverkan är den allmänna bland polistjänstemän och socialarbetare som arbetar med samverkan även om det går att urskilja vissa delar av det insamlade materialet i tidigare forskning.

#### **4:6 Metodproblem**

Då man som forskare genomför en diskursanalys bör man kunna frigöra sig från sin egna subjektiva föreställningsvärld. Detta är dock svårt eftersom det i praktiken är omöjligt att göra sig fri från sina förkunskaper om ett fenomen. Som forskare kan det även vara svårt att formulera frågor på ett sätt som leder till att innebörden tydliggörs. Informanten ska kunna uttrycka ett fenomen med för honom eller henne ovana begrepp vilket kan vara komplicerat. (Watt Boolsen 2007) Denscombe (2009) säger att en nackdel med att använda diskursanalys är att det är svårt att kontrollera diskursanalysens resultat. Detta beror på att forskarens insikt och intuition står i fokus för att tolka data. För att undvika detta har vi kopplat samman våra intervjuer med litteratur för att säkerställa att vi inte utgår från våra tolkningar.

Ett problem med att genomföra kvalitativa intervjuer kan vara att man som forskare har en maktposition gentemot informanten. Detta kan påverka de svar som informanten ger, han eller hon kan anpassa sina svar utifrån det han eller hon tror att forskaren vill ha. Detta kallas för intervjuareffekt (Rosengren och Arvidsson 2002). I vårt fall skulle informanten kunna uppfatta oss som socialarbetare i intervjusituationen då vi har informerat dem om vilken utbildning vi läser. Detta skulle i sin tur kunna påverka de svar vi får. Som intervjuare kan vi även hamna i en situation där personkemin med informanten inte stämmer. Relationen i samtalet påverkar den information som lämnas från informanten. Som informant kan man vara i en utsatt och sårbar position där man ombeds tala om privata åsikter och upplevelser. Om informanten då inte känner trygghet i relationen kan detta påverka vår möjlighet att få svar på de frågor vi är intresserade av.

Eftersom en kvalitativ intervju är icke-standardiserad är det oundvikligt att informanten inte enbart svarar på de frågor som forskaren ställer, en svårighet kan vara att hålla intervjun inom ramen för syftet. Detta kräver att forskaren är följsam och anpassar frågorna efter syftet med undersökningen. Det är forskarens uppgift att hjälpa intervjupersonen att föra ett sammanhängande och begripligt resonemang. (Svensson och Starrin 1996) Något som skulle kunna påverka svaren från informanten skulle kunna vara att vi möjligtvis inte har utformat tillräckligt tydliga frågor i vår intervjuguide. De skulle kunna uppfattas som komplicerade, ledande eller ha dubbla betydelser. Detta kan skapa förvirring hos intervjupersonen som då kan tappa fokus från ämnet. Detta kan i sin tur leda till att vi inte får svar på våra frågor. Vi har försökt undvika detta genom att noga utforma och reflektera över vår intervjuguide samt genom att vara tydliga i intervjusituationen.

#### **4:7 Källkritik**

Enligt Ejvegård (2003) måste man som forskare diskutera tillförlitligheten hos de källor som används i studien. Gällande skriftliga källor finns det fyra krav som bör vara uppfyllda, äkthetskrav, oberoendekrav, färskhetskrav och samtidighetskrav. För att uppfylla äkthetskravet har vi kontrollerat att materialet är äkta. Oberoendekravet innebär att vi i vår studie har använt oss av både primär- och sekundärkällor. Att använda sekundärkällor kan ses som en brist eftersom man då får någon annans tolkningar. Vi bedömer dock att de sekundärkällor vi har använt oss av ändå är tillförlitliga då vi har tagit reda på uppgiftens härkomst. Färskhetskravet har vi uppfyllt genom att vi i den mån det har varit möjligt har använt oss av den senaste upplagan av en källa. Samtidighetskravet innebär att man som forskare ska använda sådant material som ligger nära en beskriven tidshändelse. Detta har uppfyllts genom att vi har transkriberat våra intervjuer omedelbart efter intervjuens genomförande för att undvika omtolkningar. (Ejvegård 2003)

### **5. RESULTAT OCH ANALYS**

I denna del av uppsatsen vill vi göra en beskrivning av begreppet samverkan samt beskriva hur samverkansverktyget Clinical pathway används. Vi vill sammanföra det vi funnit i vår litteraturstudie om organisationsteori, Clinical pathway och samverkan med det som har framkommit ur de intervjuer vi har genomfört för att slutligen skapa ett förslag på hur en Clinical pathway för samverkan mellan polis och socialtjänst skulle kunna utformas.

#### **5:1 Begreppet samverkan**

Samverkan är ett begrepp som används i många olika sammanhang. Man kan exempelvis fråga sig om det är någon skillnad mellan samverkan och samarbete samt vad man verkligen gör när man samverkar. Då man studerar hur litteratur som berör ämnet definierar samverkan finner man olika förklaringar av detta begrepp. Enligt Nationalencyklopedin betyder samarbete arbete som bedrivs av två eller flera tillsammans med gemensamt syfte. Samverkan betyder i sin tur ett gemensamt handlande för visst syfte. (Internet 4) Enligt Danermark (2004) finns det ingen klar definition av begreppet samverkan och hur detta skiljer sig från samarbete. Vi har i våra intervjuer frågat efter en definition av samverkan för att på så sätt kunna förstå vilken innebörd intervjupersonen ger begreppet. Vi har även frågat om informanten anser att det finns någon skillnad mellan samverkan och samarbete.

En av de socialarbetare vi har intervjuat menar att samverkan karaktäriseras av att man gemensamt arbetar efter vissa rutiner medan samarbete är mer direkt, arbetet utförs då tillsammans med samverkanspartnern. En polis ger en liknande beskrivning och menar att samverkan är en på förhand bestämd process där varje part har en specifik arbetsuppgift. Han ser dock ingen större skillnad mellan samverkan och samarbete men menar att det sker på olika nivåer; ”samarbete kanske sker på fotfolksnivå medan samverkan kanske sker på organisatorisk nivå”. En annan intervjuperson beskriver samverkan som ett kuggjul. Han menar att man i samverkan bistår varandra och tar vid där den andra parten slutar. Han anser att ett bra samarbete mellan olika parter är nödvändigt för att få samverkansprocessen att fungera.

Samverkan kan enligt Claes-Göran Westin, refererad i Danermark (1999), delas upp i fyra olika kategorier beroende på hur verksamheten byggs upp.

1. Kollaboration eller samverkan – myndigheters samverkan sker kring specifika frågor som är avgränsbara.
2. Koordination eller samordning – olika myndigheters insatser adderas till varandra för att uppnå bästa resultat
3. Konsultation - En yrkesgrupp gör tillfälliga insatser inom en annan organisation.
4. Integration eller sammansmältning – två eller flera verksamheter slås samman och alla de flesta uppgifterna blir gemensamma.(Danermark 1999)

Utifrån Westins samverkanskategori nummer ett kan vi se en tydlig koppling till det våra informanter har talat om. De myndigheter informanterna tillhör samverkar med polis eller socialtjänst kring ungdomar mellan 15 och 18 år som begår brott. Detta är alltså en specifik och avgränsbar fråga. En av våra informanter menar dock att den samverkan han bedriver med socialtjänsten kan liknas vid kategori nummer två. Han menar att polisens och socialtjänstens insatser adderas till varandra vilket han kallar en kuggghjulseffekt. ”Rent praktiskt är det så att de i de allra flesta fall tar över när vi har jobbat färdigt”.

Kritiska beskrivningar av samverkan innehåller diskussioner om positiva och negativa effekter. Wilson (2008) menar att samverkan kan innebära ”empowerment” för de anställda. Dessa tankegångar kan liknas med det organisationsteoretiska synsättet ”human relations” som vi nämnde i avsnitt 3:3:1. Inom detta perspektiv menar man att människor presterar bättre i sitt arbete om de trivs och mår bra. Man menar att arbetsmotivation, på samma sätt som mänskliga behov, är beroende av individens livssituation och utveckling. (Morgan 1999) Utifrån detta resonemang skulle samverkan alltså kunna innebära empowerment, utveckling och högre prestationer i arbetet. En polistjänsteman vi har intervjuat säger dock följande; ”samverkan är inte lätt, många gånger är det lättare att hitta hinder än möjligheter.” Wilson (2008) skriver att samverkan även kan skapa nya former av kontroll som underlättar för arbetsledningen när de vill få ut mer av de anställda. Arbetet kan bli mer intensivt och stressnivån kan öka vilket kan få negativa följder på de anställdas välmående (Wilson 2008). Detta kan förstås i samband med det vi i avsnitt 3:2 skrivit om organisationer utifrån metaforen maskin. Max Weber ställde upp ett antal egenskaper som kännetecknar den idealtypiska formen av byråkrati. Dessa egenskaper är bland annat att det finns en tydlig makthierarki, att skrivna regler styr tjänstemännens handlade på alla nivåer, att de anställda arbetar heltid och att de får lön för sitt arbete samt att ingen i organisationen äger de redskap och resurser de arbetar med.(Giddens 2003) Om man utgår från detta är både polis och socialtjänst byråkratiska organisationer och därmed kan dessa organisationer enligt kritiker ses som mekaniserande av de anställdas liv vilket i förlängningen påverkar kreativitet och spontanitet på ett negativt sätt. De anställda blir beroende av rutiner och procedurer vilket kan verka negativt för organisationens funktionalitet. (Giddens 2003)

Danermark (1999) skriver om vikten av förändra en organisation när detta kan anses vara nödvändigt för en fungerande samverkan, enligt Morgan (1999) kan detta vara mycket svårt. Han menar att man då måste skapa ett nytt meningssystem inom organisationen som ska accepteras och internaliseras på all nivåer.

### 5:1:1 Faktorer som gynnar och hämmar samverkan

En av de socialsekreterare vi har intervjuat menar att ”en bra samverkan betyder att arbetet flyter på, snabbare handläggning.” Danermark (1999) skriver att alla framgångsrika samverkansprojekt är konkreta och bygger på att klart avgränsbara målgrupper går att identifiera. Samverkan ska eftersträvas när varje myndighet för sig inte kan bidra till att problemet åtgärdas. Det bör finnas klarhet vad gäller målsättning, regler, ansvarsfördelning och kostnadsfördelning. (Danermark 1999) Detta resonemang återfinns även hos våra intervjupersoner. De beskriver bra samverkan med ord som effektivitet, tillgänglighet, tydlighet, kommunikation, återkoppling samt utveckling. Danermark (1999) skriver vidare att deltagarna vid starten av ett samverkansprojekt bör ha en gemensam utgångspunkt och gemensamma referensramar. Detta kan återkopplas till det vi skrivit om organisationer utifrån metaforen kultur i avsnitt 3:3. Enligt Morgan (1999) kan en organisation liknas vid ett minisamhälle med egna kulturella mönster och referensramar. Vissa organisationer är mycket sammanhållna och medlemmarna har en gemensam utgångspunkt och referensram. Andra organisationer är splittrade och uppdelade i olika grupper där medlemmarna har olika idéer och tankar om verksamheten.

Westin och Tengvald, refererad i Danermark (1999), har i sina studier från 1986 respektive 1982 pekat på att skillnader i kunskap, människosyn, mål, ekonomiska intressen, maktstrukturer, etiska koder och praxis ofta ger problem vid samverkan. I avsnitt 2:4 skriver vi om polisens och socialtjänstens olika utgångspunkter i sitt arbete, detta är något som enligt Danermark (1999) påverkar samverkan. Han skriver att man inom olika yrkeskategorier ofta har olika kriterier när det gäller att förstå en människa och hennes beteende. En av de socialsekreterare vi har intervjuat säger att polistjänstemän och socialsekreterare ibland kan ha olika utgångspunkter i sitt arbete gällande varför en ungdom begår brott. Hon säger; ”När en ungdom begår brott hittar vi ofta andra problem i familjen som jag inte tror att polisen ser. De vill bara göra något åt själva brottsligheten. Det är ganska lätt att hitta en anledning till varför de har begått brott även om det inte är ok att göra det.” Hon är dock tydlig med att detta inte går att generalisera utan påpekar att alla polistjänstemän i likhet med socialsekreterare är olika. Om vi återgår till Morgans (1999) kulturmetafor så är det inte ovanligt att det inom organisationer finns olika värdesystem som konkurrerar med varandra. Detta leder ofta till en splittrad organisatorisk verksamhet. Faktorer som kan ligga till grund för dessa skillnader är kön, etnicitet, språk, religion, socialgrupp och utbildning. Olika yrkesgrupper kan ha olika uppfattningar om hur verkligheten ser ut och vad man ska arbeta med. (Morgan 1999) En informant bekräftar detta och säger att det är många faktorer som är av betydelse vid samverkan exempelvis utbildning, ålder och kön.

En hämmande faktor som lyfts fram i Danermarks bok *Samverkan välfärdsstatens nya arbetsform* (1999) är att målsättningen i samverkan i många fall är vagt formulerad. Detta gör att syftet med arbetet blir svårt att bryta ner till mer konkreta mål som är nödvändiga i den praktiska verksamheten. (Danermark 1999) Som vi skrev i avsnitt 3:2:3 är överordnade mål ofta är diffusa och generella. Denna typ av mål återfinns i den lagstiftning som styr polistjänstemäns och socialarbetares arbete vilket vi redogör för i avsnitt 2:2:1 och 2:3:1. Denna typ av mål kan enligt Øyvind Baste & Dahl (1996) leda till konflikter inom arbetsgruppen. Detta är något som bekräftas av våra intervjupersoner, flera av dem menar att det uppstår svårigheter i samverkan då lagstiftningen som styr

respektive arbete ser olika ut. De uttrycker även att förståelsen för och kunskapen om de lagar som reglerar samverkanspartens arbete ofta är britsfällig. Vår slutsats av detta är att de arbetsmål och riktlinjer som påverkar vid samverkan mellan polis och socialtjänst borde vara mer konkreta för en mer välfungerande samverkan. Konkretisering av mål kan ses som en process där organisationen måste komma fram till kompromisser mellan olika intressen, detta måste göras med hänsyn till resurser och yttre omständigheter. (Øyvind Baste & Dahl 1996)

Något som de flesta av våra intervjupersoner återkommer till vi flera tillfällen är problem med sekretesslagstiftningen. De ser detta som det största hindret för en god samverkan mellan polis och socialtjänst. Som vi nämner i avsnitt 3:3:2 är kommunikation viktigt vid samverkan och det kan lätt uppstå problem i kommunikationen inom en organisation. Den sekretess som åligger socialtjänsten omöjliggör en problemfri kommunikation mellan polis och socialtjänst. Utifrån den politiska metaforen skriver Morgan (1999) att många organisationer har regler som inte kan tillämpas om verksamheten ska vara effektiv. Han menar att regler och föreskrifter ofta används som en del i en kamp om makt. Vidare ser han förmågan att använda regler till sin egen fördel och kontroll över kunskap och information som en viktig källa till makt. Samtliga polistjänstemän och några av de socialarbetare vi har intervjuat beskriver frustration över sekretesslagen och den obalanserade kommunikation som följer.

Andra hämmande faktorer vid samverkan är enligt Danermark (1999) oklarheter angående ansvar, skilda organisatoriska strukturer, dålig samordning och stor arbetsbelastning. En av de polistjänstemän vi har intervjuat belyser vikten av närhet och samordning i samverkan; ”För att samverkan ska fungera måste man ha närhet. Sitter vi för långt ifrån varandra så fungerar inte samverkan. Det blir istället pappersmässigt eller telefonmässigt”. Foucault menar, som vi skriver i avsnitt 3:4:1, att en organisations fysiska egenskaper påverkar hur väl den fungerar. Närhet i arbetet skapar sammanhållna grupper medan distans kan leda till polarisering och en splittrad organisation. Han menar att medlemmarna utvecklar ett ”vi” och ”dem” tänkande vilket vi ser som en hämmande faktor för samverkan.

### *5:1:2 Vår definition av begreppet samverkan*

Hur ska vi då tolka begreppet samverkan? Är det någon skillnad på samverkan och samarbete? Med stöd i litteratur och våra intervjuer väljer vi att i likhet med Danermark (2004), definiera samverkan som något som sker i en tydlig organisatorisk kontext mellan olika huvudmän. Samverkan är medvetna och målinriktade handlingar som utförs tillsammans med andra avseende ett definierat problem eller syfte. Samverkan innebär dock inte att man nödvändigtvis måste arbeta tillsammans i fysisk mening, det kan likväl ske på en organisatorisk nivå. Vi tolkar samarbete som något som i större utsträckning än samverkan sker när man arbetar tillsammans i fysisk mening. Samarbete är därmed ofta en förutsättning för att framgångsrik samverkan.

### **5:2 Framtagandet av en Clinical pathway**

Att skapa en Clinical pathway är en process som innefattar ett flertal steg. Dessa steg utformas av en tvärprofessionellt sammansatt expertgrupp där diskussioner om innehåll och utformning förs. Planen för samverkan beskriver sedan åtgärder utifrån de olika medlemmarna i arbetsgruppen. Genom en Clinical pathways förutbestämda struktur kan ansvarsfördelningen beskrivas på ett tydligt sätt och

alla medlemmar i arbetsgruppen ansvarar för att de insatser som är preciserade utförs. Forsberg och Edlund (2003) menar att det därför är av stor vikt att de som utformar en Clinical pathway är väl insatta i klientgruppen och möjliga insatser. Om planen saknar evidens- och erfarenhetsbas, enighet i arbetslaget eller realistiska mål kommer den inte fungera i en verklig behandlingssituation. (a a)

### *5:2:1 Att skapa en klientgrupp*

Som vi tidigare har nämnt så skapas en Clinical pathway efter en specifik klientgrupp, därför måste man börja med att definiera denna. Vi vill inledningsvis diskutera detta i anknytning till avsnitt 3:2:1 om byråkratiska organisationer och metaforen maskin. Alla som arbetar i en byråkratisk organisation har ett specialiseringsområde och utifrån detta konstruerar den anställde "klienten". Synen på klienten ser alltså ofta olika ut beroende på vilket specialiseringsområde man har eller hur organisationskulturen ser ut.

Varje individ är unik och är en komplex företeelse med olika egenskaper. På grund av detta måste en byråkratisk organisation förenkla den enskilda individen för att kunna effektivisera arbetet. Detta är viktigt eftersom varje byråkratisk organisation bygger sin verksamhet på att ett visst antal ärenden ska handläggas inom en viss tid. (Johansson 2007) I sina bedömningar av klienten tar organisationen endast hänsyn till vissa egenskaper som är relevanta för organisationens bedömning. Vad som är relevant bestäms genom att organisationen sätter upp gränser för vad som faller innanför respektive utanför dess verksamhetsfält samt hur detta ska behandlas inom organisationen. Detta innebär i praktiken att varje individ omformas till en klient eftersom organisationen endast tar hand om en del av den komplexa människan. (a a)

Konstrueringen av en klient sker genom att individen inledningsvis standardiseras, vilket innebär att individen sätts inom ramarna för organisationens specialistområde. Sedan kategoriseras individen vilket innebär att klientens standardiserade egenskaper kopplas ihop med organisationens gränser. Utifrån detta placeras klienten i en kategori och har därmed fått en byråkratisk identitet. Detta förfarande görs för att organisationen ska kunna skilja mellan olika klientgrupper vars ärenden behandlas på olika sätt. Ur organisatorisk synvinkel är en klient dock enbart en klient så länge han eller hon har en relation till en anställd inom organisationen. När denna relation upphör ses klienten istället som ett ärende. (Johansson 2007)

Relationer till klienter och synen på dessa varierar mellan byråkratiska organisationer beroende på organisationernas strukturella förhållanden. Karaktären av klientrelationen bestäms av avståndet mellan klienten och den anställda. Johansson (2007) skriver om fem dimensioner som påverkar klientrelationen; *regler, specialiseringsgrad, tid per ärende, intresseinriktning samt avstånd*. (Johansson 2007)

*Regler* är, som vi tidigare nämnt, grundläggande för att en byråkratisk organisation ska fungera, detta eftersom regler styr organisationens gränser. Reglerna kan därmed fungera både som ett skydd och som en begränsning i relationen till klienten. De anställda kan använda regler då de kommer i konflikt med en klient men regler kan också begränsa tjänstemannen genom att de kan göra det omöjligt att anpassa arbetet efter behov. Ett problem som kan uppstå från klientens synvinkel är då olika organisationer har olika regler för samma fenomen.

(Johansson 2007) *Specialiseringsgraden* handlar om hur snäv organisationens specialisering är. Om organisationen har en klar bild av hur de ska hantera och uppnå målet med klientgruppen kan man utveckla en standardiserad handläggning. För att kunna genomföra detta måste klientgruppen i så stor utsträckning som möjligt vara homogen. *Tidsaspekten* av tjänstemannens arbete är en annan viktig faktor i klientrelationen. Specialiseringsgraden inom organisationen avgör även hur mycket tid som kan avsättas per ärende. Grundregeln är att ju snävare specialiseringsgrad, desto mer rutinbetonad och effektiv handläggning. I den fjärde dimensionen, *intresseorientering*, talar Johansson (2007) om service och kontroll. Med service menas alla de åtgärder organisationen vidtar för att hjälpa en klient. Kontroll utövas inom en organisation för att bestämma om en klient har rätt till service. Kontroll avser med andra ord inte klientens intresse. Detta tydliggörs i polisens arbetsuppgifter där övervakning och utövandet av tvång ingår. Även socialtjänsten har vissa befogenheter, de har exempelvis möjlighet att ansöka om tillstånd för tvångsvård eller omhändertagande. *Avstånd* är den sista dimensionen och handlar om avståndet mellan organisation och klient. De båda parterna kan träffas ansikte mot ansikte, tala i telefon eller skicka brev. Ju mindre kontakt parterna har desto mer anonyma blir de för varandra. En annan aspekt som påverkar är klientrelationens varaktighet, det vill säga hur ofta man träffas, hur länge under hur lång tidsperiod man träffas. (a a)

#### *5:2:2 Avvikelse från Clinical pathway*

Vid traditionell journalföring inom sjukvården dokumenteras patientens behandling och resultat av behandling dagligen. Använder man sig av Clinical pathway finns allt redan dokumenterat. När allt följer den förbestämde planen krävs ingen annan journalföring om inga avvikelser uppstår, merparten av dokumentationen äger därför rum vid avvikelser. (Forsberg & Edlund 2003) Avvikelser kan exempelvis bero på klientens reaktion på en insats, klientens närstående, enskilda professionella som arbetar med klienten (tex slarv, tidsbrist, otillräckliga kunskaper eller liknande), systemet eller institutionen samt samhället (tex otillräckliga stödinsatser). Avvikelser kan både vara positiva och negativa. Positiva avvikelser handlar ofta om mål som har uppfyllts före beräknad tid medan negativa avvikelser ofta medför fördröjning. Positiva avvikelser behöver enligt Forsberg och Edlund (2003) ingen analyserande dokumentation. De menar dock att man genom att samla positiva avvikelser från flera olika klienter kan se ett mönster som talar för en revision av den Clinical pathway man använder. (a a) Om vi återgår till kopplingen mellan Clinical pathway och byråkrati som beskrivs ovan så kan anteckning av avvikelser och anpassningen efter dessa ses som en lösning på vanlig kritik mot byråkratiska organisationer. Robert Merton kritiserade byråkratins beroende av procedurer och rutiner som enligt Merton kan leda till att man följer regler oberoende av vilka konsekvenser det får. Han menade också att trogenheten till att följa regler kan leda till att organisationens mål blir eftersatta. (Giddens 2003) Om man följer en Clinical pathway, antecknar alla avvikelser från denna och sedan reviderar ser man i hög grad till vilka konsekvenser vården får. Man ser också till att målen blir uppfyllda samtidigt som man reflekterar över de rutiner man har.

#### *5:2:3 Case management*

När man arbetar med Clinical pathway använder man sig ofta av *case management* för att organisera den multiprofessionella målinriktade vården. Genom case management kan man bedriva *managed care* som står för den process där man upprätthåller en balans mellan kostnad och kvalitet i vården av en

patient. Case managers är personer som i högre uträkning än andra professionella i arbetslaget arbetar nära klienten. (Forsberg & Edlund 2003) Inom psykiatrin i Sverige har man sedan regeringens proposition ”Psyiskt stördas villkor” från 1993 arbetat med case management. Man väljer då att kalla det för *vårdvägar*. Propositionen resulterade i en försöksverksamhet mellan 1995 och 1999 som finansierades av socialstyrelsen. I projektet fungerade personer med olika yrkesbakgrund som case managers eller personliga ombud exempelvis, sjuksköterskor, skötare och handläggare vid försäkringskassan och arbetsförmedlingen samt företrädare från klient – och anhörigorganisationer. Socialstyrelsen utvärdering visar på att verksamheterna efter 1,5 år resulterade i minskning av aktuella vårdbehov, förbättrad psykosocial funktion samt positiva i nätverk och livskvalitet. Det visar även på minskad användning av slutenvård och dagvård. (Malm 2002)

En case manager är av organisation utsedd som ledare. Denne har ansvar, planerar, organiserar, samordnar och utvärderar vården av en person under hela vårdperioden. Inom psykiatrin används det för att se till så att patienter med kronisk psykisk sjukdom får den hjälp de behöver, att de får den när de behöver den och så länge de behöver den. Med utgångspunkt i ovan nämnda försöksverksamhet har man i Sverige strävat efter att tillsätta personliga ombud inom psykiatrin som ska planera och samordna insatser runt en klient. Ombudet ska bland annat företräda klienten i kontakt med myndigheter och bevaka dennes lagliga rättigheter. (Malm 2002)

Vi vill i detta sammanhang påtala metaforen politik som vi skriver om i avsnitt 3:4:1. Weber skrev om olika former av makt och utifrån den legala makten lyder de anställda en person på grund av dennes formella position. I teamet är det case manager som utifrån klara regler bestämmer i vissa frågor och har rätt att fatta beslut. Vi tänker därför att man som case manager kan ha en viss maktposition gentemot de övriga i samverkansteamet.

#### *5:2:4 Socionomer som case managers*

I samband med arbetet som inleddes efter regeringens proposition 1993 påbörjades även samverkan mellan socialtjänsten och psykiatrin, man utvecklade gemensamma arbetsformer för att ta till vara på varandras kunskap och kompetens. För de socialsekreterare som var inblandade innebar det ett nytt och mer aktivt deltagande i utvecklingen av samverkan. (Malm 2002)

Socionomer är verksamma inom många olika områden, exempelvis som kuratorer inom psykiatrin, på skolor, som socialsekreterare inom socialtjänsten och inom polisväsendet. Jeanette Jonsson och Yvonne Holm skriver i Malms bok *Case management* (2002) om socionomer inom psykiatrin och socionomer som socialsekreterare. I Sverige består arbetslagen inom psykiatrisk öppenvård mestadels av omvårdnadspersonal medan kuratorer och psykologer fungerar som experter och konsulter. Därför är det valigast med sjuksköterskor och mentalskötare i rollen som case manager. Jonsson och Holm menar dock att rollen som case manager stämmer mycket bra med den utbildning man har som socionom då utbildningen har ett brett fokus istället för att specialisera sig på ett specifikt område. (Malm 2002) Socionomer som arbetar som kuratorer inom psykiatrin har som arbetsuppgift att samtala med klienterna men samtidigt ansvara för kontakten med socialtjänsten och andra myndigheter samt arbeta med klienten anhöriga. Socionomer som arbetar som socialsekreterare och biståndshandläggare

har traditionellt sätt haft utredande, samordnade och stödjande arbetsuppgifter. De samlar in information och har mycket kontakt med anhöriga och andra myndigheter. Som socialsekreterare är man van vid att möta människor i utsatta situationer och man är även van vid att företräda sina klienter i juridiska sammanhang (Malm 2002) En av våra informanter säger; ” Vi är vana att arbeta med helheten och se hela bilden runt en klient”. Socionomer har alltså i hög grad en holistisk syn på klienten och de har en vana av att fungera som samordnare av olika instanser. Detta kan återkopplas till avsnitt 3:3 om organisationskultur. Då det är mycket vanligt att socialarbetare har en samordnade funktion och en helhetssyn på sina klienter är det troligt att detta är något som har internaliserats i socialtjänstens organisationskultur. Organisationskulturen utgör grunden för de attityder, normer och oskrivna regler som finns inom en organisation. Den kultur som råder ger sig uttryck i språket, samspelsmönster, teman som diskuteras samt olika ritualer som tillhör vardagen för de anställda. (Øyvind Baste & Dahl 1996) Utifrån detta resonemang kan socialarbetare antas uppfylla de krav som ställs på en case manager.

### *5:2:5 Positiva och negativa effekter av Clinical pathway*

Fördelarna med att använda sig av en Clinical pathway är många. I behandlingen av en patient säkerställs det att interventionerna är evidensbaserade. Den tvärvetenskapliga kommunikationen förbättras och förenklas genom en gemensam planering samtidigt som det skapar kontinuitet och samordning av vård mellan olika discipliner. Metoden ger en tydlig och väldefinierad standard för vård vilket bidrar till minskade variationer. Detta bidrar till att säkerställa kvaliteten i vården och säkerställa kontinuerlig kvalitetsförbättring. Utöver detta leder Clinical pathway till att hanteringen av resurser optimeras och minskade kostnader. (Internet 6)

Studier på arbetet med Clinical pathway inom amerikansk och brittisk sjukvård visar att det är ett bra verktyg för kvalitetsförbättring och kostandseffektivisering. Man beskriver effekter som förbättrade rutiner, färre komplikationer, förkortad vårdtid, och minskade kostnader. Man beskriver också kvalitativa effekter som ökad kunskapsnivå hos klienterna, ökad trygghet för klienter och anhöriga, ökad tillfredsställelse hos personalen, förbättrad kommunikation och ansvarsfördelningen mellan olika professioner. (Forsberg & Edlund 2003)

Trots många fördelar finns det även problem med användningen av Clinical pathway. Den personliga vården riskerar att hamna i bakgrunden för den standardiserade vården. Otillräckliga och otidsenliga insatser riskerar att bli bestående om inte Clinical pathway revideras vid behov. De professionella riskerar att missta sin uppmärksamhet för olikheter i likartade fall och individanpassade insatser riskerar därmed att minska. Det finns därför en fara i att betrakta Clinical pathway som en färdig modell över hur arbetet ska styras och organiseras. (Forsberg & Edlund 2003) En Clinical pathway kräver även en tydlig organisationsstruktur och engagemang från personalens sida. Införandet av en ny metod på en arbetsplats kan ta lång tid. (Internet 6) Detta kan förstås utifrån det vi skrev om förändring av organisationskultur i avsnitt 3:3, om att det är svårt att förändra en organisationskultur.

### **5:3 Clinical pathway för samverkan mellan polis och socialtjänst**

I denna del av uppsatsen vill vi i enlighet med vårt syfte göra en Clinical pathway för samverkan mellan polis och socialtjänst då en ungdom mellan 15 och 18 år begår ett brott. Vi har i tidigare avsnitt i denna uppsats redogjort för det som ligger till grund för skapandet av denna Clinical pathway. Vår förhoppning är att kunna binda samman dessa delar och utifrån det framställa en standardiserad arbetsplan. Vi vill tydliggöra att detta enbart är ett exempel på hur en Clinical pathway för denna målgrupp skulle kunna se ut. Som vi skriver i avsnitt 5:2 tas en Clinical pathway fram av en expertgrupp där personer med olika professioner ingår. Att skapa en Clinical pathway är en process som omfattar olika steg. Hur dessa steg utformas beror på klientgruppen och på de professioner som ingår i expertgruppen. Grundläggande är att en expertgrupp ska komma fram till lämpliga mål och insatser samt göra en plan för hur dessa ska genomföras för att målen ska kunna uppnås. Något man måste ha i åtanke är att alla resurser ska utnyttjas på ett bra sätt, kostnader ska hållas nere samt att arbetet med klienten ska vara effektivt. Utifrån detta har vi tagit fram sex steg som vi anser vara nödvändiga då expertgruppen skapar en Clinical pathway för samverkan mellan polis och socialtjänst då en ungdom mellan 15 och 18 år begår ett brott. Dessa steg är; 1. Definiera klientgrupp, 2. Målsättning, 3. Nuläge och resurser, 4. Hur når man målen, 5. Genomförande och 6. Avvikelser.

Clinical pathway har som vi i avsnitt 3:5 nämnt ett medicinskt användningsområde. Vi anser att begreppet i första hand härleder till arbetet med en patient inom hälso- och sjukvården och att det därför kan anses opassande för socialtjänstens och polisens arbete. Vi väljer därför att fortsättningsvis i analysen benämna Clinical pathway som samverkansplan.

#### ***5:3:1 Steg ett: Definiera klientgrupp***

Det inledande steget i skapandet av en samverkansplan är att en expertgrupp tillsammans ska definiera den klientgrupp de ska samverka runt så att alla i samverkansförfarandet har samma definition. Som vi har nämnt i avsnitt 5:2:1 har alla som arbetar i en byråkratisk organisation ett specialiseringsområde. Både socialtjänsten och polisen har mycket centrala roller vad gäller arbetet med unga som begår brott. Socialtjänsten har ansvar för att uppmärksamma ungdomar som kan behöva stöd och hjälp. Polisen ska upprätthålla ordning och bekämpa brott och ska i sitt arbete verka för att barn och ungdomar inte kommer till skada eller skadar andra. Detta bekräftar de olika specialiseringsområdena hos de byråkratiska myndigheterna vilket i sin tur ger olika utgångspunkter i synen på klientgruppen ungdomar mellan 15 och 18 år som begår brott.

De socialsekreterare vi har intervjuat berättar att kriminella ungdomar är en av de största klientgrupperna de arbetar med. De menar att det är viktigt att se hela ungdomens livssituation. ”Saker och ting inte är som man tror, det kan man utgå från. Att det finns alltid saker man inte vet bakom. Folk kan begå förfärliga saker men det betyder inte att de är förfärliga människor för det.” Samtliga socialsekreterare talar om att det är viktigt att försöka fokusera på ungdomens positiva sidor och försöka arbeta vidare med dessa. Våra informanter från polisen talar om att synen på målgruppen varierar beroende på vilket bemötande man får från ungdomen. De menar att man både kan tycka synd om ungdomen samtidigt som man kan bli arg och anse att ungdomen själv alltid har ett eget val. Poliserna

talat i större utsträckning om individbaserade straff och att familjen inte ska drabbas för det ungdomen har gjort. En av poliserna menar att man borde ha ett mer individbaserat seende och säger; ”i generella ordalag pratar man alltid om ”ungdomar mellan 15 till 18 år”, jag är trött på att de klassas i en grupp. Alla är olika med olika förutsättningar.”

För att kunna samverka runt denna klientgrupp måste båda organisationerna tillsammans standardisera målgruppen. Återkopplar man detta till Johanssons (2007) resonemang i avsnitt 5:2:1 tar socialtjänst och polis i sina bedömningar av klienten endast hänsyn till vissa egenskaper som är relevanta och klientgruppen bestäms genom att de båda myndigheterna sätter upp gränser för vad som faller innanför respektive utanför deras verksamhetsfält. Detta kan vara svårt då det kan antas finnas olika värdesystem inom och mellan dessa organisationer (Morgan 1999). Som vi skrev i avsnitt 3:3 kan olika professioner ha olika uppfattningar om hur verkligheten ser ut. Detta kan bero på skillnader i kön, etnicitet, språk, religion, socialgrupp och utbildning. (Morgan 1999) Vi konstaterar utifrån detta att även om den definierade klientgruppen är ungdomar mellan 15 och 18 år som begår brott så kan polis och socialtjänst i grunden ha olika synsätt på målgruppen vilket kan påverka arbetet i samverkansförandet. I detta sammanhang vill vi diskutera metaforen politik som vi skriver om i avsnitt 3:4. Flera teoretiker vi nämner i detta avsnitt talar om makt och dess betydelse för organisatorisk verksamhet. Enligt Morgan (1999) finns det många olika källor till makt, exempelvis formell auktoritet, kontroll över resurser, kontroll över information och kunskap. Vi ställer oss frågan om skillnaden i kunskap och synsätt kan utgöra en maktfaktor när man definierar klientgrupp. Vi tänker att dessa faktorer kan resultera i att polis respektive socialtjänst kan anse sig ha tolkningsföreträde i denna process.

### *5:3:2 Steg två: Målsättning*

Det andra steget i framtagandet av en samverkansplan är att definiera vilka mål expertgruppen har med målgruppen. En viktig del i processen är att varje organisation tydliggör sina mål med målgruppen samt vilka mål man vill uppnå för målgruppen i samverkan. Som vi skrev i avsnitt 2:3:1 är socialtjänstens mål att verka främjande för människors ekonomiska och sociala trygghet. De ska även främja jämlikhet i levnadsvillkor och aktivt deltagande i samhällslivet samt inrikta sig mot att frigöra och utveckla individers och grupperns egna resurser (SoL 2001:453). Enligt 5:1 § SoL ska socialtjänsten ansvara för att barn och ungdomar växer upp under trygga och goda förhållanden och de ska uppmärksamma de barn och ungdomar som kan behöva den stöd och hjälp som socialtjänsten bistår med. Socialtjänsten ska även i enlighet med FN:s barnkonvention verka för att barnets bästa alltid beaktas vid de åtgärder som berör barnet eller ungdomen. (Vainik 2008) I PL står att några av polisens mål är att upprätthålla allmän ordning, förhindra brott och öka tryggheten för allmänheten. Polisen ska i sitt arbete verka för att barn och ungdomar inte kommer till skada eller skadar andra. När polisen får kännedom om att en ungdom kan befaras fara illa har de liksom andra myndigheter som arbetar med barn och ungdomar anmälningsplikt till socialtjänsten. Utöver detta har polisen en viktig roll i det förebyggande arbetet med unga som ligger i riskzonen för kriminalitet eller narkotikabruk. (Vainik 2008)

Som vi skriver i 3:2:3 om målsättning inom organisationer utifrån metaforen maskin, finns det tre syften med att ha mål inom en organisation. Det första är att

målen beskriver det som organisationen strävar efter, de är riktlinjer för organisationens verksamhet. Det andra syftet är att målen legitimerar organisationens verksamhet genom att berättiga dess existens. Det tredje syftet är att målen ger en bas för utvärdering av verksamheten. På grund av detta är överordnade mål ofta diffusa och generella vilket vi anser vara fallet med socialtjänstens och polisens målsättning. Konkretisering av mål kan betraktas som en process där organisationen måste komma fram till kompromisser mellan olika intressen inom organisationen. Detta måste göras med hänsyn till resurser och yttre omständigheter. (Øyvind Baste & Dahl 1996)

Samtliga informanter beskriver att deras mål med ungdomar som begår brott är att de inte ska vara kriminella. De talar om att det är viktigt att kunna erbjuda ungdomar andra alternativ som överväger det som det kriminella livet ger dem. De socialsekreterare som arbetar centralt hos polisen beskriver sitt arbete enligt följande; "Vårt mål här är ju att vi ska vara en länk mellan polisen och socialtjänsten. Vi ska snabbt kunna ge information till socialtjänsten ute på stadsdelarna eller om det är någon annan kommun då ungdomar begår brott eller är misstänkta för brott. Så ett av våra mål är att vara snabba, att se till att ingen faller emellan, att uppmärksamma det polisen ser och det ska vidare till socialtjänsten. Det behöver inte vara att de är misstänkta för brott utan även innan om det finns en oro. Det på sikt ska ju då minska nyrekryteringen av brott." Våra informanter inom polisen menar att ett mål de har med målgruppen är att kontakten mellan polis och ungdom ska bli så naturlig som möjligt. En av poliserna berättar att ett viktigt mål inom verksamheten gällande kriminella ungdomar är att förhindra nyrekrytering av narkotika- och alkoholbruk.

Utifrån ovanstående resonemang väljer vi att i denna Clinical pathway utforma följande mål för individer i målgruppen;

*Genom att utveckla individens egna resurser och skapa andra alternativ än brottslighet skapa trygga och goda levnadsförhållanden för individen. Detta ska på sikt leda till minskad brottslighet vilket verkar förebyggande och skyddande för individen själv och samhället i stort.*

### **5:3:3 Steg tre: Resurser i nuläget**

Det tredje steget när man tar fram en samverkansplan handlar om att samverkansparterna undersöker hur situationen ser ut idag. Vad har man att utgå ifrån och vilka resurser kan man använda sig av för att uppnå målen för klientgruppen?

De lagar som omfattar polisens och socialtjänstens verksamhet utgör i många fall utgångspunkten i de resurser som finns att tillgå. Lagstiftningen ger de anställda möjlighet att utföra vissa insatser och ger dem vissa befogenheter. Exempel på detta är polisens rätt att i olika situationer tillfälligt omhänderta ungdomar under 18 år. Lagen ger också polisen rätt att förhöra ungdomar vid misstanke om brott. Socialtjänsten har enligt lag rätt att utföra utredning, samla in information och ge förslag på sanktioner. De har även stora möjligheter att erbjuda olika former av stöd på frivillig basis. Socialtjänsten kan till exempel erbjuda personer ekonomiskt bistånd och samtal.

En aspekt man måste beakta när man talar om resurser är de ekonomiska förutsättningar som finns för arbetet. Detta varierar mellan olika kommuner och stadsdelar. Socialtjänsten är en kommunal förvaltning, kommunfullmäktige har därmed den högsta beslutanderätten vad gäller socialtjänstens arbete. Olika nämnder ger förslag till kommunfullmäktige gällande budget, de bestämmer mål för verksamheten och tar ställning till och yttrar sig i olika frågor. De har även ansvar för socialtjänstlagens tillämpning i stadsdelen. (Pettit & Ohlson 1994) Polisväsendet är en statlig organisation och de ekonomiska resurserna regleras därmed av staten. (Internet 1)

De poliser vi har intervjuat berättar att de arbetar mycket med förebyggande arbete för målgruppen. De försöker finnas, synas och verka i de miljöer där ungdomar vistas. Närpoliserna har mycket personlig kontakt med ungdomarna och arbetar mot skola och fritidsgårdar. Alla poliser beskriver att många av de ungdomar som är kända av polisen själva söker kontakt med någon polis de känner förtroende för. ”Många gånger är vi de få vuxna som de träffar som snackar med dem på ett normalt sätt, som inte skäller på dem, som inte ignorerar dem eller inte vill ha med dem att göra”. Polisen arbetar även med alkoholprevention. De kan prata med föräldrar hur de ska agera om deras barn brukar alkohol. Vi menar att det förebyggande arbetet är en viktig resurs som finns hos både polis och socialtjänst. Socialtjänsten ska liksom polisen enligt lag verka förebyggande, detta gör man bland annat genom att bedriva fältarbete. Både polis och socialtjänst ska röra sig i de miljöer där ungdomar befinner sig och på så sätt verka för bättre levnadsförhållanden och minskad kriminalitet.

En socialsekreterare berättar om när en anmälan kommer in till socialförvaltningen. Om en ungdom mellan 15 och 18 år har begått ett brott kallas ungdomen och föräldrarna till ett möte med ansvarig socialsekreterare. Intervjupersonen säger att hon då försöker se helheten runt ungdomen och arbetar därför med hela familjen. Hon menar att hon som socialsekreterare har ganska få hjälpmedel mot kriminalitet. ”Man kan lösa familjens problem, skolans problem men kriminalitetsproblemet är kvar.”

De socialsekreterare som arbetar på polisstationen arbetar på ett annat sätt. De har vissa gemensamma insatser tillsammans med polisen då en ungdom är misstänkt för ett brott. De sitter exempelvis med på förhöret av ungdomen och har sedan direkt efter ett möte med den unga då de förklarar socialtjänstens uppgift och roll. (Socialsekreterare på Rånkommissionen/ Ungdomsroteln, slutrapport 2008) En informant som arbetar på detta sätt berättar; ”det vi kan fråga är om det finns någonting bra med att de är på förhör eller som knyter an till skälet till att de är här. Annars fokuserar vi på vilka resurser det finns hos ungdomen och familjen för att ha det att bygga vidare på.” Efter detta samtal skickar socialsekreterarna en skriftlig anmäla till den stadsdel där ungdomen bor. Informanten berättar att hon har mycket kontakt med sina kollegor ute i stadsdelarna och att hon kan bistå med mycket information då hon arbetar nära polisen. Hon menar att detta kan minska missförstånd mellan organisationerna då hon har insyn i bådars arbete.

Utöver detta utför även polis och socialtjänst hembesök tillsammans då en ungdom har uppmärksamats i vad man kan anse vara riskfylld miljö. En av de poliser vi har intervjuat berättar; ”vi väljer ut en relativt ung kille 13-14 år som är i början av sin karriär. Vi försöker komma hem och öppna ögonen hos mamma och pappa och syskon så att man kan bryta det här. Då har de inte gjort något brott

eller är under utredning. Vi kan säga att de vistas i fel miljö och då ska vi försöka bryta det.”

Diskussionen om resurser har många olika aspekter men vi väljer att inte vidare diskutera detta då det främst handlar om specifika resurser för den enskilda situationen.

#### *5:3:4 Steg fyra: Hur når man målet?*

I det fjärde steget i framtagandet av en samverkansplan diskuteras hur man når det mål man har satt upp i steg två utifrån de resurser man har diskuterat i steg tre. Det är viktigt att titta på faktorer som; Vad fungerar? Vad fungerar inte? Hur ska en ideal samverkansplan kunna utformas för polis och socialtjänst då en ungdom mellan 15 och 18 år begår ett brott? Hur ska detta ideal uppnås?

I avsnitt 3:2 beskriver vi organisationer utifrån metaforen maskin. Både polisens och socialtjänstens organisationer kan på många sätt kopplas till denna metafor. De anställda har tydliga arbetsuppgifter och arbetet utförs i en på förhand given ordning. (Morgan 1999) På detta sätt vill man säkerställa rättssäkerhet, effektivitet och förutsägbarhet. Detta skapar bra förutsättningar för samverkan då arbetsfördelningen blir tydlig vilket kan förhindra att konflikter uppstår. Ett problem med detta menar vi dock kan vara att både polis och socialtjänst har arbetsuppgifter som är svåra och inte förutsägbara. Även om arbetet är uppbyggt efter ramar och regler är det människor man arbetar med och människor är sällan förutsägbara. Morgan (1999) menar att mekanistiskt strukturerade organisationer ofta har svårigheter att anpassa sig vid förändringar då de har utformats för att uppnå förutbestämda mål. Vi ser detta som ett problem när de båda verksamheterna ska arbeta tillsammans i samverkan. För att detta ska vara möjligt så måste organisationerna till viss del sammanföras, de måste därmed anpassa sig efter varandras utgångspunkter.

Som vi tidigare nämnt i avsnitt 3:3 gällande organisationer utifrån metaforen kultur kan det finnas olika värdesystem inom organisationer som konkurrerar med varandra. Detta kan leda till att organisationen upplevs som splittrad. (Morgan 1999) Vi anser att för att dessa organisationer ska kunna mötas i samverkan måste de utforma ett mer enhetligt värdesystem där båda parter intresse tillgodoses. Morgan (1999) menar att det är mycket svårt att förändra en organisations kultur. Han säger att man måste förändra de värdesystem som finns hos medlemmarna, det räcker alltså inte att skapa nya ramar och regler för verksamheten. Vi tror att denna förändring kan påbörjas i arbetet med steg ett och två där polis och socialtjänst tvingas att komma fram till gemensamma definitioner och mål.

Samtliga informanter har ett önskemål om att polis och socialsekreterare i större utsträckning ska ha gemensamma insatser då behov finns. De flesta beskriver sekretesslagen som ett stort hinder för att detta ska kunna genomföras. Det är framförallt de poliser vi har intervjuat som menar att sekretesslagen ställer till stora bekymmer då en uppgift ska lämnas ut. De menar att en ungdom i många fall hade kunnat uppmärksammas tidigare om man öppet hade kunna dela information mellan de båda myndigheterna. ”Socialtjänsten kunde vara mer öppen mot polisen, vi har ju inte så sträng sekretess som socialen. Vi får ju lämna betydligt mer till dem, det är ett stort hinder.” Detta vill vi koppla till det vi i avsnitt 3:3:2 har skrivit om kommunikation. Som vi tidigare diskuterat är detta en viktig faktor i samverkan och sekretess utgör ett hinder för fri kommunikation.

Några av våra informanter menar att man hade kunna lösa sekretessfrågan genom att i större utsträckning fråga individen om samtycke till att en uppgift lämnas ut. En annan viktig faktor för samverkan är som vi tidigare sagt närhet och tillgänglighet. Samtliga informanter menar att alla poliskontor borde ha socialsekreterare som arbetar där.

Enligt de socialsekreterare vi har intervjuat är att det är viktigt att alla parter har ett helhetstänk. Även detta kan härledas till organisationskulturen. Ett annat önskemål är att det ska finnas mer poliser och socialsekreterare som arbetar tillsammans ute i stadsdelarna för att på ett tidigare stadium kunna upptäcka ungdomar som befinner sig i riskzonen för att utveckla ett kriminellt beteende.

### *5:3:5 Steg fem: Genomförande*

I steg fem utformas ett schema för hur samverkansförfarandet ska se ut för den specifika klientgruppen. Vi vill tydliggöra att detta är ett exempel på hur en samverkansplan kan se ut för polis och socialtjänst då en ungdom mellan 15 och 18 år begår ett brott. En samverkansplan i sig är alltid standardiserad och anpassad för att kunna användas för alla individer som ingår i den definierade målgruppen. Vi menar att en samverkansplan endast ska ses om ett verktyg för samverkan och inte som en intervention. Det kan dock vara ett redskap för att finna lämpliga individanpassade interventioner.

Vår samverkansplan innehåller 12 olika steg som följer kronologisk ordning vilka ska förenkla och tydliggöra vem som gör vad och när i ett samverkansförfarande. Vi kommer nedan att beskriva dessa steg samt motivera våra val. I Bilaga 2 har vi utformat ett standarddokument för arbetet med samverkansplanen. Vi utgår i denna samverkansplan från att socialarbetare arbetar på polisstationen i likhet med det arbete som bedrivs i Malmö stad.

#### **1. Då en ungdom mellan 15 och 18 år är misstänkt för ett brott samlas på förhand utsedda representanter från socialtjänst respektive polis för att diskutera ärendet.**

– Vi tänker oss att det finns ett eller flera team bestående av polistjänstemän och socialsekreterare vars arbetsuppgift är att arbeta med samverkansplanen. Då polisen har fått kännedom om att en ungdom har begått ett brott samlas denna grupp för att diskutera ärendet. I detta steg kan både socialsekreterare och polis närvara eftersom polis inte har sekretess gentemot socialtjänsten.

#### **2. Teamet utser en Case manager samt de övriga professionella som ska arbeta med ungdomen.**

– I teamet finns det några personer som har funktionen Case manager, se avsnitt 5:3. Vår tanke är att en socialarbetare ska vara Case manager eftersom de har en helhetssyn samt har en samordnande roll i sitt yrke. En annan faktor till detta val är att socialsekreteraren har ett omvänt skaderekvisit gentemot polisen, det vill säga att sekretess ska gälla. Polisen har däremot en svagare sekretess gentemot socialsekreteraren vilket innebär att de i större utsträckning får lämna uppgifter. Då en ungdom mellan 15 och 18 år har begått ett brott skickar den utsedda Case managern en anmälan till ansvarig socialsekreterare i den stadsdel ungdomen är folkbokförd. Case managern utser även vilka poliser respektive socialsekreterare som ska arbeta med ärendet.

**3. Case manager kontaktar klienten samt dess vårdnadshavare för att fråga om tillstånd att bryta sekretessen enligt 14:4 § SekrL. Case manager informerar även om arbetet är uppbyggt enligt en samverkansplan och vilka steg denna innehåller.**

– Både i litteratur och enligt våra informanter är sekretessen ett stort hinder för samverkan. Vi tänker därför att detta steg är en viktig del i processen. Som vi skrev i avsnitt 2:1:3 kan individen själv ge tillåtelse till myndigheten att efterge sekretesskyddade uppgifter. Då en ungdom har fyllt 15 år måste ungdomen själv samt dennes vårdnadshavare ge ett godkännande för att sekretessen ska kunna brytas. Då ungdomen har fyllt 18 år räknas han eller hon som vuxen och får därmed själv besluta om att sekretessen ska brytas. (Vainik 2008)

**4. Polisen startar en förundersökning.**

– Då en ungdom mellan 15 och 18 år är misstänkt för eller har begått ett brott ska polis eller åklagare enligt 2 § LUL, inleda en förundersökning. Om brottet är föreskrivet fängelse mer än sex månader ska förundersökning alltid inledas av åklagare då ungdomen är under 18 år. Då ungdomen är under 18 år ska ärendet enligt 3 och 4 §§ LUL alltid bedrivas med särskild skyndsamhet och som vi skrev i avsnitt 2:1:1 ska socialnämnden alltid underrättas. Enligt 5:1 SekrL ska sekretess gälla för förundersökning i brottsmål, därmed kan socialsekreteraren inte delta eller informeras om det som framkommer i denna process.

**5. Polisen håller förhör med ungdomen. Socialtjänsten närvarar.**

– Då en ungdom mellan 15 och 18 år är misstänkt för ett brott ska vårdnadshavare och socialtjänsten underrättas samt kallas till förhör som hålls med ungdomen. Socialtjänsten ska beredas möjlighet att närvara när en person under 18 år är misstänkt för ett brott för vilket fängelse kan följa om det kan ske utan men för utredningen. ( 5 och 6 §§ LUL)

**6. Åklagare beslutar om åtal föreligger.**

- Då förundersökning har avslutats ska polis eller åklagare meddela huruvida åtal ska väckas enligt 23:20 § Rättegångsbalken (1942:740). Om det framkommer att brott inte är begånget enligt lag avslutas här arbetet med samverkansplanen. Ansvarig socialsekreterare i stadsdelen kan dock välja att gå vidare med ärendet. Är det så att en ungdom under 18 år kan hållas skyldig för brottet kan åklagare besluta om åtalsunderlåtelse eller att ärendet ska gå vidare till rättegång. Åtalsunderlåtelse får beslutas om ungdomen under 18 år blir föremål för åtgärd enligt SoL eller LVU. (16 och 17 §§ LUL)

**7. Socialtjänsten för samtal med klienten. Om klienten har eftergett sekretessen kan polisen närvara.**

– Flertalet av våra informanter berättar att socialsekreteraren efter förhöret har ett samtal med ungdomen samt dess vårdnadshavare. Viktigt att påtala är att detta inte är en del av förundersökning eller förhör. Socialsekreteraren informerar om socialtjänstens roll samt inskaffar sig en överblick över ungdomens livssituation. Vi anser att det i detta samtal är viktigt att fokusera på att skapa en god relation till klienten samt se över dennes nätverk och de positiva aspekterna i personens liv. Vår tanke med att polisen ska närvara om sekretess har eftergetts är att detta ska skapa kontinuitet för klienten samt att samtalet ska stå i relation till det brott som är begånget. Vi tror att kontinuiteten och den direkta kopplingen till brottet kan verka brottsförebyggande.

**8. Case managern samlar de professionella som arbetar runt klienten och diskuterar hur man kan uppnå de på förhand bestämda målen i steg 2 utifrån den enskilde klienten.**

– Om sekretess har eftergetts av den unge samt dess vårdnadshavare kan man under detta möte diskutera det som hittills har framkommit i ärendet och utifrån detta resonera kring hur man kan uppnå målet; *genom att utveckla individens egna resurser och skapa andra alternativ än brottslighet skapa trygga och goda levnadsförhållanden för individen. Detta ska på sikt leda till minskad brottslighet vilket verkar förebyggande och skyddande för individen själv och samhället i stort.* Här planeras alltså det framtida arbetet med klienten utifrån det som framkommit ut förundersökning, förhör, samtal med socialsekreterare samt eventuell utdömd påföljd. Detta möte kan ses som en uppsamling för de professionella som arbetar med klienten. I det fall då sekretess inte har eftergetts kan endast de personer som arbetar inom socialtjänsten medverka vid detta möte.

**9. Case manager kallar till nätverksmöte för att diskutera möjliga åtgärder och interventioner. Om klienten har eftergett sekretessen kan exempelvis polis, åklagare, skola samt andra berörda medverka. Om sekretess gäller medverkar endast klientens vårdnadshavare och socialtjänst.**

– Case manager ska vid detta nätverksmöte informera klienten om vad som framkommit ur steg åtta. Detta möte anser vi ligga tillgrund för framtida interventioner. De socialsekreterare vi har intervjuat talar om vikten av att arbeta med hela familjen då en ungdom har problem. Genom att arbeta med alla berörda får man en mer enhetlig bild av ungdomens situation. Viktigt är att arbetet är inriktat på barnets bästa. Klienten ska då det är möjligt själv välja vilka som ska medverka vid detta möte. Case manager, klient, socialtjänst samt vårdnadshavare måste dock alltid medverka.

**10. Case manager återsamlar de socialarbetare och polistjänstemän som klienten har varit i kontakt med under perioden för samverkansplanen. Diskussioner förs utifrån det som framkommit ur förundersökning, förhör, samtal med socialtjänsten, åtal samt nätverksmöte. Om sekretess inte efterges av klienten förs detta samtal mellan socialtjänst och Case manager. Interventioner planeras med eventuellt straff i åtanke.**

– Under detta möte återsamlas alla berörda i ärendet, det är i detta steg som framtida interventioner planeras. Vid sådana insatser som kräver Socialnämndens godkännande utformas förslag om intervention.

**11. Case manager har kontinuerlig kontakt med klienten och andra berörda var tredje vecka för uppföljning av intervention.**

– För att skapa kontinuitet samt kontrollera huruvida interventioner följs och fungerar ska Case managern var tredje vecka kontakta klienten och ansvarig socialsekreterare.

**12. Case manager återsamlar de berörda för ett nytt nätverksmöte där interventioner utvärderas och framtiden planeras.**

– Detta möte har för avsikt att utvärdera arbetet med samverkansplanen och klientens situation.

### *5:3:6 Kommentarer*

Vi vill här klargöra hur vår samverkansplan är tänkt att användas, visa på viktiga aspekter att ha i åtanke samt motivera varför vi har valt att utforma den på detta sätt. I Bilaga 2 återfinns ett dokument som ska användas av den person som är utsedd att vara Case manager i ärendet. Alla inblandade ska dock ha kunskap om de steg som ingår i en samverkansplan för ungdomar mellan 15 och 18 år som begår brott. Case managerns uppgift är att samordna och planera arbetet. Det är denne som ser till så att samverkansplanen följs. På sida 1 i Bilaga 2 finns fyra kolumner. Första kolumnen avser de 12 steg som de professionella ska följa. Dessa återfinns även på sida 2 i bilagan. I den andra kolumnen ska Case managern anteckna inplanerade datum för de steg som är möjliga att på förhand planera. Resterande datum bestäms beroende på det individuella ärendet. Detta ska dock ske med så stor framförhållning och så skyndsamt som möjligt. Syftet med detta är att arbete ska bli tidseffektivt vilket är en viktigt kriterie när man arbetar med en samverkansplan som är utformad efter strukturen för Clinical pathway samt i ungdomsärenden. I den tredje kolumnen antecknar Case managern de som närvarar vid respektive möte för att få vetskap om vilka som är inblandade i ärendet. Som vi skrev i avsnitt 5:2:2 är det av vikt att anteckna avvikelser, detta görs i kolumn fyra av Case managern. Detta utgör sedan grunden för utvärdering av arbetet med denna samverkansplan samt att framsteg och resultat efterhand kan utvärderas.

Dokumentet i bilaga 2 ska endast ses som ett verktyg för samverkan, det är alltså inte en del av utredning eller förundersökning. Det som däremot framkommer i arbetet med de 12 olika stegen kan användas av både polis och socialtjänst i deras respektive utredningar.

När man använder en samverkansplan inom sjukvården ska de som innefattas i arbetslaget tillsammans planera, genomföra, övervaka och dokumentera insatserna. (Forsberg och Edlund 2003) Vi menar att detta inte i samma utsträckning är möjligt i samverkan mellan polis och socialtjänst då en ungdom mellan 15 och 18 år begår ett brott. Detta på grund av den starka sekretessen som socialtjänsten har i förhållande till polisen. I de fall då klienten väljer att efterge sekretessen utgör detta inte ett problem. Inom sjukvården har de anställda i viss utsträckning liknande arbetsuppgifter och kunskap. Detta tror vi skapar en förståelse för varandras arbetsuppgifter vilket underlättar en gemensam planering och dokumentering. Polis och socialtjänst är dock två organisationer med olika struktur och specialisering. Vi väljer därför att använda oss av en Case manager som har det huvudsakliga ansvaret för strukturering och planering.

Efter genomförandet av respektive punkt där Case managern inte närvarar ska ansvarig polis eller socialsekreterare rapportera om utfall för att Case managern vidare ska kunna planera arbetet. På detta sätt får Case manager fortlöpande information om klienten och därmed en enhetlig syn på situationen, vilket i sin tur skapar kontinuitet.

## 6. DISKUSSION

I början av denna uppsats frågar vi oss vad samverkan verkligen innebär och vilka förutsättningar som finns för att polis och socialtjänst ska kunna samverka. Utifrån våra intervjuer och litteratur framkommer att samverkan kan definieras på olika sätt. Vi valde att definiera samverkan som något som sker i en tydlig organisatorisk kontext mellan olika huvudmän. Samverkan är enligt oss medvetna och målinriktade handlingar som utförs tillsammans med andra avseende ett definierat problem eller syfte. Man skulle dock kunna anse att sex intervjuer är för få för att kunna dra slutsatser och skapa denna definition. Vi vill i detta sammanhang även påpeka vår teoretiska utgångspunkt. Vi valde att diskutera tre perspektiv inom organisationsteori vilket vi kan ställa oss kritiska till. Vi hade istället kunna valt att fördjupa oss mer i ett eller två metaforer för att få en mer grundläggande kunskap. Vi anser dock att tre perspektiv har gett oss en bredare kunskap som hade gått förlorat om vi valt endast en eller två metaforer.

För att kunna utforma bra förutsättningar för samverkan finns vissa faktorer som är viktiga. Exempel på detta är resurser som tid och pengar, tydliga och välformulerade mål, intresse och respekt för den andra samverkanspartnern, etiska ståndpunkter och gemensamma arbetsmetoder. För att samverkan ska fungera krävs att det finns en tydlig struktur, ett tydligt syfte och aktörerna måste uppleva samverkans som positivt. (prop. 2002/03:53) Vi tänker oss att dessa faktorer kan vara svåra att uppnå då polis och socialtjänst har olika utgångspunkt i sitt arbete som vi skriver om i avsnitt 2:4. Danermark (1999) menar att olika yrkeskategorier kan ha olika uppfattning om en människa och hennes beteende. Vi tror att detta kan bli tydligt när polis och socialtjänst ska samverka runt en ungdom. Några av våra informanter menar att skillnaden i deras respektive synsätt ibland är påtaglig och att detta kan påverka hur väl deras gemensamma arbete fungerar. Om vi ser detta utifrån Morgans (1999) kulturmetafor kan detta tänkas leda till en splittrad organisatorisk verksamhet vilket i sin tur försvårar samverkan enligt vår definition. Som vi tidigare nämnt menar Foucault att en splittrad verksamhet kan leda till ett "vi" och "dem" tänkande hos de anställda. Om det inte är möjligt att ha en gemensam utgångspunkt tror vi att det är viktigt att samverkansparterna accepterar de skillnader som finns och försöker lära sig av varandra för att undvika den polarisering Foucault talar om. Flera av våra informanter beskriver personkemi som en viktig faktor vid samverkan. Vi menar därför att det är viktigt att ha en på förhand utformad arbetsgrupp som ska samverka då en ungdom mellan 15 och 18 år har begått ett brott. Denna kontinuitet och närhet tror vi kan leda till en ökad förståelse för varandras arbete vilket i förlängningen leder till bättre samverkan.

Enligt Katzenbach och Smith refererade i Wilson (2008) är ett arbetslag är inte enbart en grupp människor som arbetar tillsammans. En grupp prestandsnivå är en funktion av vad medlemmarna utför som individer medan ett arbetslags prestandsnivå inbegriper både individuella resultat och ett kollektivt resultat. De menar att helheten av ett arbetslag är större än summan av de enskilda individerna. Inom organisationsteorin talar man om Hawthorne-effekten som vi skrev om i avsnitt 3:3:1. Man talar om vikten av att de anställda inom en organisation är motiverade och blir uppmärksammade för sitt arbete. En av de socialsekreterare vi har intervjuat berättar att hon i sitt arbete med polisen brukar

uppmuntra dem och belysa hur viktig deras roll är för att samverkan ska fungera. Ett vanligt redskap för att ge tillräckligt med stöd men samtidigt skapa utmaningar är vägledning både individuellt och gruppvis. Vägledningens syfte är ofta att ge de anställda utrymme för att uttrycka känslor men också att ge dem nya kunskaper och färdigheter. Samverkan kan alltså leda till en ökad kompetens och professionalitet hos de båda aktörerna genom att gemensamma resurser utnyttjas. Samverkan kan också leda till ökad kostnadsmedvetenhet då arbetet effektiviseras. Detta stämmer väl överens med kriterierna för Clinical pathway där man strävar efter att få ner kostnader och effektivisera arbetet. I den samverkansplan vi har utformat har fokus främst legat på kontinuitet för klienten, kostandeffektiviteten har därmed inte varit högst prioriterat. Vi menar dock att eftersom arbetet runt klienten effektiviseras kan detta leda till minskade kostnader. Vi tänker även att arbete efter vår samverkansplan i längden skulle kunna leda till minskade kostnader då vi tror att detta arbete skulle kunna fungera brottspreventivt då man utnyttjar gemensamma resurser.

Kommittén till proposition 2002/03:53 menar att det behövs en strategi som ska ligga till grund för samverkansarbetet så att arbetet blir strukturerat. För att strukturera arbetet har vi valt att använda oss av en Case manager i vår samverkansplan. Då teamet runt en klient ska samverka och planera lämpliga interventioner skulle man kunna tänka sig att det kan uppstå konflikter. Utifrån metaforen politik talar Morgan (1999) om att det finns olika metoder för att lösa konflikter inom en organisation. Enligt ett autokratiskt styre är det chefen som avgör hur problem ska lösas. Vid användandet av Clinical pathway har Case manager en styrande roll och får därmed ta beslut då konflikter uppstår. Vi kan i detta sammanhang ställa oss kritiska till vårt val av att ha socionomer som Case managers eftersom det kan vara svårt för dem att ha en neutral ställning då konflikter uppstår. Vi tänker oss att de utifrån erfarenhet och utbildning kan göra bedömningar som inte är opartiska.

I kapitel 5 besvarar vi frågorna hur man skapar och hur man arbetar med en Clinical pathway samt hur en Clinical pathway kan användas av polis och socialtjänst då en ungdom mellan 15 och 18 år begår ett brott. En Clinical pathway är ett standardiserat samverkansverktyg, det är alltså aldrig anpassat efter en enskild individ. Detta är något man kan ställa sig kritisk till. Vi tänker att ungdomens behov alltid ska vara utgångspunkten då polis och socialtjänst samverkar på individnivå. Vi har i vår samverkansplan valt att inte diskutera olika interventioner då vi anser att dessa alltid ska vara individanpassade. Syftet med vår samverkansplan är istället att komma fram till vilka interventioner som är lämpliga i det enskilda fallet. Då man inom organisationerna diskuterar vad som är barnets bästa kan man på ett generellt plan diskutera olika åtgärder som kan skapa bättre förutsättningar för barn och ungdomar. Detta kräver dock diskussion i arbetslaget. Katzenbach och Smith (refererat i Wilson 2008) uppmuntrar öppna diskussioner och möten där man aktivt löser problem och gemensamt ansvar för de beslut som fattas. Utöver generella diskussioner anser vi att man även bör diskutera enskilda individer för att finna lämpliga interventioner. Detta omöjliggörs dock av sekretesslagens bestämmelser vilket utgör ett hinder för kommunikationen. Sekretessen är det som både i litteratur och enligt våra informanter framstår som det i särklass största hindret för att samverkan ska fungera. Norström och Thunved (2009) skriver att sekretessfrågan har kunnat lösas i en rad samverkansprojekt genom att individen i fråga har samtyckt till att information lämnas mellan myndigheter. Därför har vi i vår samverkansplan valt

att utforma ett steg där Case manager frågar om klientens samtycke till att sekretessen efterges. Kommittén till proposition 2002/03:53 menar att man gällande sekretesslagens bestämmelser bör föra vidare diskussioner hur dessa regler ska användas i en strukturerad och ingående samverkan. (prop. 2002/03:53)

Ser man detta utifrån organisationsteori menar Øyvind Baste & Dahl (1996) att regelverk och lagstiftning ofta är generella. Socialtjänstlagen är en ramlag där det ofta är upp till den enskilda socialarbetaren att tolka lagens regler. Sekretesslagen innehåller dock mer tydliga föreskrifter för vad som ska gälla. Enligt den kulturella metaforen måste man grunda sin förståelse för en organisation i de processer som leder till gemensamma meningssystem hos medlemmarna. I polisens och socialtjänstens fall är lagstiftningen en del av denna process. Här anges hur arbetet ska bedrivas och vilka etiska utgångspunkter som ska tillämpas inom organisationerna. Som vi skriver i avsnitt 2:1 finns det stora skillnader mellan polisens och socialtjänstens lagstiftning vilket leder till olika meningssystem. Andra faktorer som kan ligga till grund för dessa skillnader är kön, etnicitet, språk, religion, socialgrupp och utbildning. Olika professioner kan ha olika uppfattningar om hur verkligheten ser ut och vad man ska arbeta med. En faktor som påverkar samverkansarbetet mellan polis och socialtjänst är att de båda myndigheterna har olika syn på ungdomar och varför de begår brott. I problemformuleringen skriver vi om det gärningsorienterade och det personorienterade perspektiven på brottslighet vilket vi ser som en grund i denna skillnad. Vi vill i detta sammanhang även diskutera genusaspekten i samverkan mellan polis och socialtjänst. Som vi tidigare nämnt har vi intervjuat tre manliga polistjänstemän och tre kvinnliga socialsekreterare vilket kan anses vara representativt för könsfördelningen inom de båda yrkeskåren. Vi ser det som mycket troligt att denna könsfördelning påverkar den samverkan som förs mellan de båda myndigheterna. Genusaspekten är en omfattande faktor i samverkansförandet, vi har dock valt att inte diskutera detta i denna uppsats då detta ämne är så pass stort att vi inte anser oss ha utrymme för vidare diskussion.

Det finns alltså många skillnader mellan de båda organisationerna polis och socialtjänst. Vi tror att en förändring av organisationskultur är nödvändig för att kunna mötas i samverkan. Detta kan dock vara svårt eftersom organisationskulturer ofta är ihållande. Vi menar inte att en samverkansplan ska lösa dessa problem, det krävs ett gediget arbete för att utveckla en ny organisationskultur med nya meningssystem som ska internaliseras på alla nivåer i organisationen. Vi tror dock att man kan komma en bit på vägen genom arbetet med de olika stegen som leder fram till en samverkansplan.

Vi tror att en väl fungerande samverkan mellan polis och socialtjänst skulle kunna gagna både samhället och den enskilde ungdomen. Internationellt sett har man länge använt sig av Clinical pathway och i England har man idag ett väl fungerande samverkanssystem genom Youth offending teams. Vi anser att man bör ta lärdom av den internationella kunskap som finns gällande samverkan mellan olika professioner så att polis och socialtjänst på ett bättre sätt ska kunna hjälpa ungdomar som begår brott.

## **6:1 Avslutande ord**

Vi vill tacka våra informanter för deras tid och engagemang. Vi vill även tacka vår handledare Lars Ericsson samt våra medstudenter för deras stöd under denna process.

## REFERENSER

### Litteratur

Andersson, C. (1994) *Organisationsteori*  
Lund: Studentlitteratur

Carlsson, B. (1997) *Grundläggande forskningsmetodik*  
Göteborg: Liber

Danermark, B & Kullberg, C (1999) *Samverkan välfärdsstatens nya arbetsform*  
Lund: Studentlitteratur

Danermark, B (2000) *Samverkan- himmel eller helvete?*  
Växjö: Gothia

Danermark, B (2004) *Samverkan – en fråga om makt*  
Finland: WS Bookwell

Denscombe, M. (2009) *Forskningshandboken*  
Lund: Studentlitteratur

Ejvegård, R. (2003) *Vetenskaplig metod*  
Lund: Studentlitteratur

Eriksson- Zetterqvist, U. Kalling, T. Styhre, A. (2006) *Organisation och organisering*  
Kristianstad: Kristianstads boktryckeri AB

Estrada, F (1999) *Ungdomsbrottslighet som samhällsproblem –utveckling, uppmärksamhet och reaktion*  
Stockholms universitet: Kriminologiska institutet

Estrada, F & Flyghed, J (2001) *Den svenska ungdomsbrottsligheten*  
Lund: studentlitteratur

Forsberg, A & Edlund, K (2003) *Standardvårdplaner : ett instrument för högkvalitativ vård*  
Lund: studentlitteratur

Giddens, A. (2003) *Sociologi*  
Lund: Studentlitteratur

Hatch, M J (2002) *Organisationsteori –moderna, symboliska och postmoderna perspektiv*  
Lund: Studentlitteratur

Johnsson, E & Svensson, K (2006) *Omedelbart samarbete*  
Växjö: Växjö universitet, Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete

Johansson, R (2007) *Vid byråkratins gränser*  
Halmstad : Bull Graphics

- Josefsson, B (2007) *Strategi för samverkan- kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa*  
 Edita Västra Aros: Västerås
- Kvale, S. (1997) *Den kvalitativa forskningsintervjun*  
 Lund: Studentlitteratur
- Malm, U (2002) *Case management- evidensbaserad integrerad psykiatri*  
 Lund: Studentlitteratur
- Morgan, G. (1999) *Organisationsmetaforer*  
 Lund: Studentlitteratur
- Norström, C. & Thunved, A. (2009) *Nya sociallagarna*  
 Norstedts Juridik AB: Vällingby
- Ohlsson, L & Swärd, H (1994) *Ungdom som samhällsproblem*  
 Lund: Studentlitteratur
- Olsson, H & Sörensen, S (2007) *Forskningsprocessen - kvalitativa och kvantitativa perspektiv*  
 Slovenien: Liber AB
- Pettit, B. & Ohlson, H (1994) *Om svar anhålles! : en bok om interaktionistiskt förändringsarbete : teori och analys*  
 Stockholm: Mareld
- Ponnert, L (2007) *Mellan klient och rättssystem –tvångsvård av barn och unga ur socialsekreterares perspektiv*  
 Lund: Studentlitteratur
- Qarsell, R *Ungdomars brottslighet och samhällets vård* i Armelius, B-Å, Bengtzon, S, Rydelius, P – A, Sarnecki, J & Söderholm Carpelan, K (red.) (1996) *Vård av ungdomar med sociala problem –en forskningsöversikt*  
 Falköping: Liber AB
- Rosengren, K-E & Arvidson, P (2002) *Sociologisk metodik*  
 Malmö: Liber
- Stukat, S (2005) *Statistikens grunder.*  
 Lund: Studentlitteratur
- Svensson, P-G & Starrin, B (1996) *Kvalitativa studier i teori och praktik*  
 Lund: Studentlitteratur
- Thunved, A, Clevesköld, L & Thunved, B (2008) *Samhället och de unga lagöverträdarna*  
 Vällingby: Nordstedts juridik
- Vainik, A-L. (2008) *Ungdomar och brott- i juridiken och praktiken*  
 Sundbyberg: Fri förlag

Watt Boolsen, M (2007) *Kvalitativa analyser. Forskningsprocess, människa, samhälle* Malmö: Gleerups

Wilson, F (2008) *Organisation, arbete och ledning –en kritisk introduktion*  
Liber: Malmö

Øyvind Baste, P & Dahl, K (1996) *Organisationsutveckling i offentlig verksamhet*  
Lund: Studentlitteratur

### **Svensk författningssamling**

Brottsbalk (1962:700)

Kommunallag (1991:900)

Lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

Polislagen (1984:387)

Regeringsformen (1974:152)

Rättegångsbalk (1942:740)

Sekretesslagen (1980:100)

Socialtjänstlagen (2001:453)

### **Offentligt tryck**

Brottsförebyggande rådet (2000) Brå-rapport 2000:7 *Påföljdssystemet för unga lagöverträdare*  
Stockholm: Tierps

Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning  
(2005)  
Vetenskapsrådet: Elanders Gotab

Hellström, L (2003) *Anvisningar för skrivande studenter. Handfast handledning för studenter som skriver rapporter och examensarbeten*  
Malmö högskola: Hälsa och Samhälle

Puhakka, O 2001 *Den våldsrelaterade ungdomskriminaliteten i Stockholm* FoU  
Rapport 2001:9 Stockholm: Socialtjänstförvaltningen Forsknings- och  
utvecklingsenheten

Regeringens proposition 2002/03:53 Stärkt skydd för barn i utsatta situationer  
m.m.

Socialekreterare på Rånkommissionen/Ungdomsroteln, slutrapport 2008

Socialstyrelsen. (2006). *Standardvårdplaner (SVP). En kartläggning av förekomsten av SVP i akutsjukvården.* (Artikelnr 2006-124-4).  
Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen. (2008). *Socialstyrelsens termbank*.  
Stockholm: Socialstyrelsen.

SOU 2004:122 Ingripanden mot unga lagöverträdare. Betänkande av  
Ungdomsbrottsutredningen  
Stockholm: Elanders Gotab AB

SOU 2003:99 Ny sekretesslag del 1- Huvudbetänkande av offentlighets- och  
sekretesskommittén

### **Tidskrifter**

Berlin, Y (2006) Det är viktigt att förstå varandras kulturer *Socionomen* 2006 nr 1  
s.10-11

Gustafsson, K (2006) Socialarbetaren i stormens öga, *Socionomen* 2006 nr 1  
s. 6-9

Hindle, D. & Yazbeck, A. M. (2005). Clinical pathways in 17 European Union  
countries: a purposive survey. *Australian Health Review*, 29 (1), 94-104.

Skoglund, M (2006) I Malmö jobbar poliser och socionomer sida vid sida,  
*Socionomen* 2006 nr 1 s. 12-13

### **Internet**

Internet 1: [www.polisen.se](http://www.polisen.se) 2009-03-31

Internet 2: [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se) (2009-04-29)

Internet 3: [www.malmo.se](http://www.malmo.se) (2009-04-29)

Internet 4: [www.ne.se](http://www.ne.se) 2009-02-11

Internet 5: [www.e-p-a.org](http://www.e-p-a.org) 2009-02-11

Internet 6: [www.openclinical.com](http://www.openclinical.com) 2009-02-11

# **Bilaga 1**

## **Intervjuguide**

### ***Samverkan***

Vad innebär begreppet samverkan för dig?

Är det någon skillnad på samverkan och samarbete. Hur då?

Kan du beskriva en typisk situation där du samverkar?

Vad anser du vara viktigt för en god samverkan?

Vad kan skapa problem vid samverkan?

### ***Organisation***

Hur ser man på ungdomar som begår brott inom din verksamhet? Vilka värderingar och tankar finns?

Vad är era mål för denna målgrupp?

Hur ser du på ert sätt att arbeta med målgruppen?

Vad skulle du vilja göra annorlunda?

Om en ungdom begår ett brott, vad anser du är en lämplig sanktion?

### ***Hur gör du?***

Vad händer när ni får kännedom om att en ungdom har begått ett brott? Process? Praktiskt?

Hur tror du att de andra arbetar (polisen/soc)?

### ***Samverkan med polis/socialtjänst***

På vilket sätt samverkar ni i er organisation med polis/socialtjänst när personer mellan 15 och 18 år begår ett brott?

Beskriv en typisk samverkanssituation med polis/socialtjänst.

Vad anser du fungerar bra?

Vad anser du skulle kunna förbättras?

När det inte fungerar bra, vad kan det bero på?

Socialtjänsten och polisen har olika utgångspunkt i sitt arbete med ungdomar, hur tror du att detta påverkar samverkan er emellan?

Hur ser du på polisens/socialtjänstens sätt att arbeta med målgruppen?

Vilka arbetsuppgifter har du respektive den andre i samverkan?

***Idealisk samverkan***

Hur skulle en perfekt samverkan med polis/socialtjänst se ut enligt dig?

Vad anser du saknas för att uppnå detta? Vad behövs?

Tror du att det är möjligt att standardisera samverkan mellan polis och socialtjänst vid arbete med denna målgrupp? På vilket sätt? Skulle det hjälpa dig i ditt arbete, hur?

## Bilaga 2

<b>Samverkansplan</b> Målgrupp: Ungdomar mellan 15 och 18 år som begår brott  Klientens namn: Adress: Telefonnummer: Personnummer: Vårdnadshavare:  Case Manager: Telefonnummer:
Efterges sekretess enligt 14:4 SekrL? <span style="float: right;">Ja <input type="checkbox"/> Nej <input type="checkbox"/></span>

Steg	Planerat datum	Medverkande	Avvikelse (Specificera sida 3)
1.			
2.			
3.			
4.			
5.			
6.			
7.			
8.			
9.			
10.			
11.			
12.			

<b>Kontaktuppgifter för medverkande:</b> ( Namn, telefonnummer och e-mail)
--

## **Samverkansplan steg 1 - 12**

Målgrupp: Ungdomar mellan 15 och 18 år som begår brott

- 1. Då en ungdom mellan 15 och 18 år är misstänkt för ett brott samlas på förhand utsedda representanter från socialtjänst respektive polis för att diskutera ärendet.**
- 2. Teamet utser en Case manager samt de övriga professionella som ska arbeta med ungdomen.**
- 3. Case manager kontaktar klienten samt dess vårdnadshavare för att fråga om tillstånd att bryta sekretessen enligt 14:4 § SekrL. Case manager informerar även om arbetet är uppbyggt enligt samverkansplanen och vilka steg den innehåller.**
- 4. Polisen startar en förundersökning.**
- 5. Polisen håller förhör med ungdomen. Socialtjänsten närvarar.**
- 6. Åklagare beslutar om åtal föreligger.**
- 7. Socialtjänsten för samtal med klienten. Om klienten har eftergett sekretessen kan polisen närvara.**
- 8. Case managern samlar de professionella som arbetar runt klienten och diskuterar hur man kan uppnå de på förhand bestämda målen i steg 2 utifrån den enskilde klienten.**
- 9. Case manager kallar till nätverksmöte för att diskutera möjliga åtgärder och interventioner. Om klienten har eftergett sekretessen kan exempelvis polis, åklagare, skola samt andra berörda medverka. Om sekretess gäller medverkar endast klientens vårdnadshavare och socialtjänst.**
- 10. Case manager återsamlar de socialarbetare och polistjänstemän som klienten har varit i kontakt med under perioden för samverkansplanen. Diskussioner förs utifrån det som framkommit ur förundersökning, förhör, samtal med socialtjänsten, åtal samt nätverksmöte. Om sekretess inte efterges av klienten förs detta samtal mellan socialtjänst och Case manager. Interventioner planeras med eventuellt straff i åtanke.**
- 11. Case manager har kontinuerlig kontakt med klienten och andra berörda var tredje vecka för uppföljning av intervention.**
- 12. Case manager återsamlar berörda för ett nytt nätverksmöte där interventioner utvärderas och framtiden planeras.**

**Beskrivning av avvikelser:**

<b>1.</b>	
<b>2.</b>	
<b>3.</b>	
<b>4.</b>	
<b>5.</b>	
<b>6.</b>	
<b>7.</b>	
<b>8.</b>	
<b>9.</b>	
<b>10.</b>	
<b>11.</b>	
<b>12.</b>	