



LUNDS
UNIVERSITET

Socialhögskolan

C-uppsats

Vt - 2007

SOCIALARBETAREN I ORGANISATIONEN

- Anpassning eller inflytande?

Författare: Anna-Maria Feltenheim
Malin Hagberg

Handledare: Staffan Blomberg

ABSTRACT

The aim of this paper was to examine how social workers' comprehension of the need of financial aid exists in, and is influenced by, the organisation they work in. To investigate this, we asked ourselves questions concerning how the social worker view the way that the financial aid-system and work surrounding it is formed, whether the social worker's understanding of the need of financial aid co-exists with the perceived common understanding of the work place (do the understandings coincide, do the social worker adjust his or her understanding or is it possible to have a separate understanding), whether the social worker feel that he or she have discretion to influence the organisation and how possible conflicts between different views are handled. We felt that a qualitative method would best help us answer these questions. We therefore interviewed seven social workers working in the same organisation. We then looked at our material from an organisational theory perspective, focusing on the individual in the organisation. We found that the social workers were socialised into the organisation and adapted the norms and values that existed there. There is a constant adjustment to a common view of the need of financial aid and how the work should be carried out. However, the social workers themselves can also effect the common norms and values. We therefore claim that social workers' comprehension of the need of financial aid both influence and are influenced by the organisation they work in.

Keywords: Socialwork, organisation, individual, discretion

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FÖRORD	4
1 INLEDNING.....	5
1.1 Problemformulering.....	5
1.1.1 Tidigare forskning.....	6
1.1.2 Syfte och frågeställningar	8
1.2 Disposition	8
2 METOD	9
2.1 Undersökningens utformning.....	9
2.2 Urval	10
2.3 Transkribering och analys.....	11
2.4 Etiska övervägande	11
2.5 Tillförlitlighet.....	12
3 EKONOMISKT BISTÅND.....	14
3.1 Arbetsplatsbeskrivning	16
4 BYRÅKRATIN OCH BYRÅKRATERNA	19
4.1 Byråkrati	19
4.2 Gräsrotsbyråkrater.....	19
4.3 Organisationskultur.....	21
4.4 Mål, rutiner och policy.....	22
4.5 Kontroll.....	24
4.6 Organisatorisk syn på klienter	24
4.7 Gräsrotsbyråkraterna och klienterna	25
5 EMPIREDOVISNING OCH ANALYS	28
5.1 Synen på ekonomiskt bistånd.....	28
5.1.1 Tankar om sociala problem och klienternas problem.....	28
5.1.2 Utformningen av ekonomiskt bistånd.....	31
5.1.3 Arbetet med ekonomiskt bistånd	34
5.2 Organisationen	37
5.2.1 Mål	37
5.2.2 Normsyn.....	39
5.3 Att påverka och påverkas.....	45
5.4 Konflikter.....	49
5.4.1 Anpassning i/till yrkesrollen.....	49
5.4.2 Konflikter på arbetsplatsen?	53
6 AVSLUTNING.....	57
6.1 Sammanfattning	57
6.2 Slutdiskussion	60
REFERENSER	63
Böcker.....	63
Internet.....	64
BILAGOR.....	65
Bilaga 1 – Intervjuguide.....	65
Bilaga 2 – Organisation: Avdelningen för ekonomiskt bistånd.....	67
Bilaga 3 – Ärendegång: Avdelningen för ekonomiskt bistånd.....	67
Bilaga 4 – Utdrag ur <i>Verksamhetsplanering, organisation och mål 2005</i> , Avdelningen för ekonomiskt bistånd.....	68

FÖRORD

Först och främst vill vi tacka de socialsekreterare som har ställt upp på att bli intervjuade av oss. De har delat med sig både av sin tid och sina tankar vilket vi verkligen uppskattar. Vi vill också tacka avdelningschefen och enhetschefen som har hjälpt oss med kontakter och information. Vi vill även tacka vår handledare Staffan Blomberg för den hjälp och det stöd han har gett oss.

Slutligen vill vi tacka varandra för ett gott samarbete. Vi har träffats ofta och även då vi har arbetat var för sig har vi haft ständig kontakt. Anna-Maria har läst in sig på organisationsteori medan Malin har koncentrerat sig på individen i organisationen, detta för att sedan kunna sammanföra de två perspektiven i analys och slutsatser.

1 INLEDNING

1.1 Problemformulering

Under 1990-talet förändrades välfärdssamhället Sverige. Arbetslösheten växte och ersättningsnivåerna blev lägre, vilket ledde till att fler tvingades att leva på socialbidrag. Under den senare delen av 90-talet började Sverige återigen att återhämta sig och de flestas situation förbättrades. Dock var det några grupper som halkade efter och hade svårt att ta sig in på arbetsmarknaden. Detta var ungdomar, ensamstående och invandrare. Dessa hade det svårare att nå upp till arbetsmarknadens högre krav om utbildning och språkkunskaper (Hjort, 2006).

I och med dessa förändringar, förändrades även arbetet med socialbidrag. Synen och förhållningssättet gentemot arbetslösa socialbidragstagare förändrades från tidigare tankegångar genom fler krav och motprestationer. Trenden under de senaste decennierna har gått mot mindre offentligt ansvar och ett större individuellt ansvar. Idag betraktas försörjningsproblem ofta som ett individuellt problem, medan det tidigare var vanligare att man såg det som ett samhällsproblem, orsakat av strukturella faktorer (ibid).

I denna karusell av förändringar och nya sätt att betrakta sociala problem och att förhålla sig till klienter, befann sig också åtskilliga tjänstemän – socialsekreterarna som jobbade med ekonomiskt bistånd. Dessa människor blev kanske tvingade att omvärdera sitt arbete, förändra sin syn på socialt arbete och ändra sitt förhållningssätt till organisationen.

Byråkrati är ofta något som människor ryggar tillbaka ifrån, eftersom man främst ser de negativa och omänskliga sidorna. (Ahrne, 1999) Men inom den byråkratiska organisationen arbetar en rad tjänstemän som både ska tillgodose organisationens behov, hjälpa sina klienter på bästa sätt och samtidigt vara nöjda med sin egen insats. Inom den byråkratiska organisationen sker det varje dag ett möte mellan människan och organisationen som hon befinner sig i. Detta möte handlar om privata tankar och åsikter, och organisationens sätt att arbeta, förhålla sig till problem och behandla sina klienter. De människor som jobbar inom den byråkratiska organisationen har känslor och tankar, precis som alla andra människor, men de har också sina plikter. Att tillgodose organisationens krav och bemöta klienterna på bästa sätt är två saker som inte alltid går hand i hand.

Med 1990-talets kraftiga förändringar inom socialtjänsten i bakhuvudet, började vi fundera över hur den enskilda socialarbetaren ser på sociala problem, hur den personliga synen och organisationens syn samverkar i arbetet med klienter som är i behov av ekonomiskt bistånd. Vi blev helt enkelt intresserade av hur mötet mellan individ (tjänsteman) och organisation kan se ut.

1.1.1 Tidigare forskning

Vi började leta efter vad som skrivits om ämnet tidigare, både allmänt och mer specifikt kring just socialarbetare. Den mesta forskning som vi har hittat kring individen i organisationen handlar om förändring i organisationer, något vi inte intresserat oss för. Vi har också letat efter information kring socialarbetares arbetssituation. Inom detta område har det gjorts en hel del undersökningar de sista åren, dessa har dock främst betonat fenomenet utbrändhet. Vad vi kan förstå efter att ha sökt på ordet socialarbetare i olika söktjänster verkar fokus, förutom på utbrändhet, ligga på relationen socialarbetare/klient, genus inom socialt arbete (med betoning på kvinnor), hur organisationsförändringar uppfattas och varför det ofta finns en stor personalomflyttning. Johansson (1997) skriver att det först på senare tid har forskats om hur de arbetare som faktiskt har kontakt med medborgarna ser på sitt arbete.

En del författare som har skrivit om socialsekreterares arbetssituation berör dock även socialarbetares relation till organisationen. En av dem är Wilson (2004) som undersökt personalomsättning och arbetsmiljö i Sundsvalls kommun. Hon intervjuade socialsekreterare som har lämnat sina arbeten och hävdar att både hennes och tidigare studier visar på brister i arbetsmiljön, till exempel hög arbetsbelastning, brister i stöd (främst från ledningen) och i delaktighet. Också Odbratt (2005) har behandlat ämnet i FoU-rapporten *Absolut socialarbetare – samtal med socialarbetare om socialt arbete*. Odbratt har ställt frågan ”Vilka hinder och möjligheter tycker du finns i din aktuella arbetssituation med avseende på utvecklingen av socialt arbete i allmänhet och socialtjänstens IFO (individ och familjeomsorg, författarnas anm.) i synnerhet” (s 21). Det Odbratt kommer fram till är att socialarbete sker i ”en etiskt mellanmänsklig dimension” (s 177). Han tror att socialsekreterare ibland förväntas att i arbetet stå för saker som de egentligen inte håller med om och betonar att en stor del i en god arbetsmiljö är att socialsekreterarna får en möjlighet att utföra det jobb de tror är bäst för klienterna.

Vi har också hittat en del studier som fokuserar just på socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd. Byberg (2002) har till exempel undersökt huruvida organiseringen av biståndsarbetet påverkar socialbidragskostnaderna. Hon talar om låg- och högkostnadskommuner, där lågkostnadskommunernas organisering utmärks av en högre specialiseringsgrad, hierarkisk med mycket kontroll, men också mycket stöd från ledningen, samt mer rutiner och tvärt om i högkostnadskommunerna. Ytterligare en skillnad är att tjänstemännen i högkostnadskommunerna har ett större handlingsutrymme i sitt arbete. Byberg uppmärksammar dock att den höga graden av handlingsutrymme också innebär att tjänstemännen är utelämnade till sig själva. Den hierarkiska organiseringen och den höga kontrollen i lågkostnadskommunerna reducerar tjänstemännens handlingsutrymme men innebär också att de tydligt vet vad som förväntas av dem. Byberg drar slutsatsen att kontrollen upplevs som en trygghet.

Vi har också funnit några andra C-uppsatser från senare år som berör ämnet. Green och Johansson (2005) har undersökt hur socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd ser på arbetslinjen i två olika stadsdelar i Malmö. De har bland annat tittat på hur personalen påverkas av organisationen och arbetsvillkoren och hur personalen använder sitt handlingsutrymme för att påverka sättet att arbeta på. En slutsats författarna drar är att personalen modifierar sitt eget synsätt på klienterna, sin rolluppfattning och även målet med arbetet. Denna förändring påverkar i sin tur arbetet med klienterna vilket innebär att det påverkar organisationens funktion.

Gustavsson och Larsson (2006) har skrivit den undersökning som främst närmar sig det vi själva vill undersöka. Syftet med deras C-uppsats var att undersöka socialsekreterares upplevelse av det handlingsutrymme som finns inom Socialtjänstlagen som ramlag. De intervjuade fem socialsekreterare som jobbar med ekonomiskt bistånd i fem olika kommuner. Undersökning visade att intervjupersonerna upplevde att de hade mycket handlingsutrymme. De kände att de kunde påverka sitt eget arbete, hur de bemötte klienterna och vilka krav som ställdes på dessa. Det område där intervjupersonerna kände att de hade störst handlingsutrymme var i de individuella bedömningarna.

Utifrån detta har vi valt att rikta in vår undersökning på individen i ett specifikt organisationssammanhang. Vår uppsats kommer att skilja sig från övrig forskning, just genom att vi är intresserade av hur organisationen påverkar sina anställda, vad som är tillåtet och inte tillåtet och hur man som individ förvandlas från privatperson till tjänsteman. Gustavsson och Larsson (2006) har undersökt det handlingsutrymme

som socialtjänstlagen ger, men vi har valt att helt och hållet rikta in oss på det handlingsutrymme som finns inom organisationen.

1.1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med vår uppsats är att undersöka hur socialsekreterares personliga uppfattning om behovet av ekonomiskt bistånd, existerar i och påverkas av organisationen de jobbar i. För att kunna undersöka detta har vi följande frågeställningar:

1. Hur ser socialsekreteraren utifrån sin uppfattning om sociala problem på det ekonomiska biståndets utformning och sättet att arbeta med detta?
2. Upplever socialsekreteraren att arbetsplatsen har en gemensam syn på behovet av ekonomiskt bistånd, och hur samexisterar denna i så fall med socialsekreterarens egen uppfattning? – stämmer de överens, anpassar socialsekreteraren sin syn eller går det bra att de skiljer sig?
3. Känner socialsekreterarna att det har något handlingsutrymme att påverka organisationen?
4. Hur hanterar socialsekreteraren eventuella konflikter mellan sin syn och organisationens syn på behovet av och arbetet med ekonomiskt bistånd, och hur hanteras konflikter kollegor emellan?

1.2 Disposition

Vi kommer nu att redogöra för det sätt som vi har samlat vår empiri och hur denna sammanställts. Efter det kommer vi att generellt diskutera hur det ekonomiska biståndet är utformat idag, följt av hur organiseringen av detta ser ut på avdelningen där vi utfört våra intervjuer. Vi har valt att belysa vårt material utifrån teori om organisationen och individen i denna. Efter teoriredogörelsen redovisar vi vår empiri samt analyserar denna. Slutligen sammanfattar och sammanbinder vi våra resultat.

2 METOD

2.1 Undersökningens utformning

För att uppnå vårt syfte kändes det naturligt att göra en kvalitativ intervjustudie, då det är socialsekreterarnas egna uppfattningar vi är intresserade av. Kvale (2001) talar om struktur i samband med intervjuer. En hög strukturering ger standardiserade frågor medan en låg till exempel bara innebär olika teman som intervjupersonerna ombes reflektera kring. Kvale nämner också att en halvstrukturerad intervju består av teman och förslag på frågor, men att ordningsföljd och exakt formulering kan anpassas efter hand i intervjun. Vi har använt oss av en halvstrukturerad intervjuguide med öppna frågor (se bilaga 1). Vi har i våra intervjuer utgått från vår guide men även kunnat avvika från den. Vi ville kunna anpassa frågorna så att samtalet skulle flyta på och också kunna ställa följdfrågor kring saker som dök upp i samtalen. Detta dels för att fånga intressanta teman, men också för att försäkra oss om att vi förstått intervjupersonen rätt. Då det i intervjusammanhangen ändå har känts naturligt att följa intervjuguiden nära, har det ändå funnits en ganska hög struktureringsgrad.

Intervjuerna genomfördes på socialsekreterarnas kontor då detta verkade falla sig självklart för intervjupersonerna. Den första intervjun skilde sig till viss del från de övriga då denna började med en genomgång av organisationens utseende och en översikt av de olika teamens arbetsuppgifter. Efter detta tog dock en intervju vid som i utformningen liknade de andra. Även i de övriga intervjuerna har vi tagit del av mer konkret information. Vi har också tagit del av vissa dokument (bland annat bilagorna 2-4) som rör organisationen och arbetet, detta dels för att kunna skapa oss en bättre bild och dels för att kunna jämföra med den information som kommer fram i intervjuerna.

Båda uppsatsförfattarna deltog vid intervjuerna, som efter intervjupersonernas godkännande spelades in. En av oss hade huvudansvaret för och höll i intervjun, den andra antecknade och hade ansvaret för helheten och att inget skulle glömmas bort. Vi såg både fördelar och nackdelar med att vara två intervjuare, framförallt funderade vi över om intervjupersonerna skulle känna att de var i ett underläge. Den främsta fördelen vi såg var att vi båda kunde ta upp frågor efterhand som de blev aktuella, på detta sätt fick vi mer information än om bara en av oss deltagit.

2.2 Urval

Vi har intervjuat sju socialsekreterare på en avdelning för ekonomiskt bistånd i en mellanstor svensk kommun. Avdelningen är indelad i två enheter (se Arbetsplatsbeskrivning) och vi har intervjuat socialsekreterare från den enhet där klienterna står närmast arbetsmarknaden. Vi ville att intervjupersonerna skulle ingå i samma organisation för att kunna få en bild av organisationen och se om kollegornas syn på denna stämde överens eller skiljde sig åt. Vi har inte ansett kön eller ålder vara av större betydelse i denna studie, mer relevant har varit hur länge intervjupersonerna har arbetat i organisationen. Denna tid sträcker sig från två månader till nästan 20 år. Tre personer har varit på arbetsplatsen i under ett år. Alla utom en person har delegation, alltså rätt att själv fatta beslut gällande ansökningar och så vidare.

För att få tag i intervjupersoner kontaktade vi via e-post avdelningschefen, som hänvisade oss till enhetschefen för den enhet där intervjuerna sedan utfördes. Anledningen till att vi valde att kontakta cheferna i organisationerna var framförallt att det kändes som en naturlig väg att gå. Vi ville inte göra studien utan deras vetskap och hade heller inget annat sätt att komma i kontakt med socialsekreterarna. De personer man måste be om hjälp för att få tag i intervjupersoner kallas ”gate-keepers” (Trost, 2005). När man får tag i intervjupersonerna genom gate-keepers kan man inte själv styra urvalet. Trost (2005) nämner vissa faror med detta, till exempel att de styr urvalet genom att se till att intervjupersonerna är intressanta eller kunniga. Enhetschefen tyckte att det var bäst att själv fråga sina anställda vid deras interna möten, för att se om det fanns tillräckligt många socialsekreterare som var intresserade. Hur frågan framfördes eller vilken information som gavs vet vi inte, därför vet vi inte heller om urvalet på något sätt är styrt. Som vi har uppfattat det är det dock namnet på dem som visat intresse som sedan vidarebefordrats till oss. Vi kan inte veta om intresset hos intervjupersonerna påverkades av att det var enhetschefen som informerade men många av intervjupersonerna har i intervjusammanhangen uttryckt att de tyckt att det har varit intressant att reflektera över frågorna.

Vi fick namn och telefonnummer till sex socialsekreterare och kontaktade dem sedan per telefon. Vi gav då lite generell information samtidigt som vi bokade in en intervju och försäkrade oss om att intervjupersonen godkände att vi bandade intervjun. Ett mail skickades också ut där vi kort gav alla samma information om vad intervjun skulle röra sig om, hur lång tid den kunde ta och att det var konfidentiellt

och frivilligt. Vi upptäckte sedan att fördelningen av intervjupersonerna var ojämn mellan teamen och kontaktade då åter enhetschefen, samt en av intervjupersonerna, och frågade om de visste någon mer intresserad i det team som var underrepresenterat. Vi känner att de sju intervjuer vi genomfört har gett oss tillräckligt med material för att kunna besvara våra frågeställningar.

Ett problem som vi stötte på var att det på arbetsplatsen fanns mycket ny personal. Vi ville gärna att intervjupersonerna skulle ha jobbat i organisationen ett tag för att känna till denna. Vi insåg emellertid att det snarare kunde vara något positivt att intervjupersonerna jobbat olika länge. Då kunde vi titta på om det fanns någon skillnad på hur de nya respektive de som varit i organisationen länge uppfattade denna och sin egen anpassning till den.

2.3 Transkribering och analys

När vi transkriberade intervjuerna gjorde vi detta så ordagrant som möjligt. Vi valde dock att i de fall där intervjupersonen uppenbarligen sagt fel och direkt ändrat sig bara skriva ner det senare som sades. Även intervjuarens instämmande har utelämnats. Vid de få tillfällen något inte har gått att uttyda har detta markerats i texten. När transkriberingarna var klara skickades dessa till intervjupersonerna för att de skulle få en chans att kommentera eller korrigera.

Efter att vi transkriberat intervjuerna har så småningom vissa teman framkommit utifrån våra frågeställningar och ämnen som berördes ofta eller av många intervjupersoner. Vi har diskuterat vilka delar som bör vara i vilket tema och sedan kodat transkriberingarna i olika färger för olika teman. Efter detta har vi sammanfattat resultaten i de olika temana, texterna har bearbetats av båda författare och diskussioner har förts då det varit oklart vilket tema ett visst stycke borde tillhöra. Vi har sedan analyserat dessa empiriredovisningar utifrån vår teori. Även analyserna har bearbetats av båda författare, därigenom minskar enligt Kvale (2001) risken för subjektivitet. Vi fann också att analysen blev mer nyanserad då vi båda varit delaktiga.

2.4 Etiska övervägande

Vi har hela tiden varit medvetna om att det finns vissa etiska frågor gällande vår uppsats. Kvale (2001) tar upp en hel del viktiga saker att tänka på gällande etiken i

uppsatsen. En sak är informerat samtycke, som bland annat innebär att information ges om studiens generella syfte och upplägg och att deltagandet hela tiden är frivilligt. Vi har förklarat att vi skriver en C-uppsats och vad denna generellt kommer att handla om, samt tydliggjort att intervjupersonerna när som helst kan avstå från att svara på en fråga eller från att delta i undersökningen.

En annan punkt som Kvale (ibid) tar upp är konfidentialitet. Detta innebär att intervjupersonerna inte ska gå att identifiera i studien. Konfidentialiteten är det som har varit det mest problematiska i vår studie. Enhetschefen vet till exempel vilka från avdelningen som har deltagit i studien. Även mellan intervjupersoner finns det problem gällande detta. Vi har hela tiden varit tydliga med att det i texten ska vara så konfidentiellt som möjligt. Vi har förstått att kollegorna har pratat med varandra om undersökningen, men även om de vet vilka som har deltagit ska det alltså ändå vara svårt för dem, och andra, att veta vem som har sagt vad. Åtgärder vi har vidtagit för att trygga anonymiteten är till exempel att använda fingerade namn och att inte i texten nämna vilket team vilken intervjuperson jobbar i. Vi har också valt att även hålla den kommun där vi utfört studien hemlig, detta för att inte fler än de som redan är insatta i studien ska kunna identifiera någon av intervjupersonerna.

Vi hade dock ytterligare ett konfidentialitetsproblem. Endast en av intervjupersonerna var man och att skriva ut detta i texten skulle innebära att alla som vet att han intervjuats direkt skulle veta just vad han har sagt. Därför har vi valt att ge alla intervjupersonerna kvinnliga fingerade namn och att benämna alla intervjupersonerna som hon/henne i texten. Ur ett genusperspektiv kan detta vara problematiskt, men vi analyserar inte resultaten ur ett genusperspektiv.

2.5 Tillförlitlighet

Något vi tror kan påverka en studie är om urvalet av intervjupersoner på något sätt är styrt utan att författarna är medvetna om detta. Vi anser dock inte att detta är ett problem i vår studie. Det är av mindre vikt om de socialsekreterare vi intervjuat på något sätt är utvalda därför att det är den enskilda socialsekreterarens uppfattningar och upplevelser vi är intresserade av. Som vi har förstått det har vi dessutom intervjuat en majoritet av personalen på enheten, vilket bör omöjliggöra en styrning.

Att enhetschefen vet vilka vi har intervjuat gör att det kan ha varit svårt för intervjupersonerna att tala helt uppriktigt, även efter det att vi förklarat att vi till

exempel inte kommer att skriva ut vem som jobbar i vilket team. Även det faktum att andra kollegor vet vilka som har intervjuats kan påverka det som intervjupersonerna sagt, dels för att de kanske inte helt litar på konfidentialiteten men kanske också för att inte skapa dålig stämning på arbetsplatsen. Vi är av åsikten att intervjupersoner generellt, medvetet eller omedvetet, anpassar sina svar till viss del, detta dels för att själva ses i god dager men i detta fall kanske också för att avdelningen ska ses i god dager. Det är dock intervjupersonernas uppfattningar vi har varit ute efter och dessa anser vi inte att vi kan få reda på genom någon annan metod än intervjuer.

Reliabilitet innebär att en studie är tillförlitlig och inte påverkas av olika slumpfaktorer som till exempel olika formuleringar på frågor. (Trost, 2002) Att vi har varit två personer som har varit delaktiga i uppsatsskrivandet kan på vissa sätt påverka reliabiliteten negativt, exempelvis kan vi ha kodat transkriberingarna olika även om vi tydligt diskuterat vad som ska tillhöra vilket tema. Självklart kan inte två personer göra på exakt samma sätt, men vi har gjort allt för att det ska bli en så identisk kodning av texten som möjligt. Vi har också bearbetat empiriredovisningarna och analyserna båda två, vilket minskar subjektiviteten och därmed ökar reliabiliteten.

Kvale (2001) menar att olika intervjuare kan vara negativt för reliabiliteten. I de intervjuer vi har gjort har de yttre omständigheterna dock varit de samma. Vi har träffat intervjupersonen på dennes kontor och vi har båda varit närvarande vid samtliga intervjuer. Intervjupersonerna har också fått samma information innan intervjuerna. Då intervjun har varit halvstrukturerad har inte intervjuerna sett likadana ut, utan anpassats efter intervjupersonens svar. Vi har dock hela tiden utgått från samma intervjuguide, även om vissa små förändringar gjorts. Då intervjuerna har sett så pass lika ut borde reliabiliteten ändå vara relativt hög.

Validitet innebär bland annat att frågorna mäter det de ska mäta. (Trost, 2002) Gällande detta har vi insett att vissa av våra frågor uppfattades på ett annat sätt än vad vi tänkt. Framst gällde detta en del av frågorna kring klienternas problem, dessa tolkades mer konkret än vad vi tänkt. Här kunde vi alltså formulera oss annorlunda så att de istället resonerat mer generellt. Vi känner dock att vi ändå fick fram den information vi behövde i intervjuerna. Frågor eller begrepp kan självklart också tolkas olika av olika intervjupersoner. Att vi har ställt följdfrågor under intervjuerna för att försäkra oss om att vi förstått intervjupersonerna rätt ökar dock validiteten. Kvale (2001) menar att en klargöring på intervjustadiet ger en mer tillförlitlig utgångspunkt för analysen.

De källor man använder sig av påverkar också tillförlitligheten i en uppsats. Vi anser våra sekundärkällor vara tillförlitliga då den till största del utgörs av vetenskapliga undersökningar som tidigare blivit granskade och godkända. I övrigt använder vi oss av kurslitteratur och böcker skrivna av till exempel professorer i sociologi (till exempel Michael Lipsky och Göran Ahrne). Vi anser därför att vi använt oss av erkänd kunskap vilket höjer tillförlitligheten i vår uppsats.

3 EKONOMISKT BISTÅND

Socialtjänstlagen är en ramlag och en ramlags konstruktion utgörs av övergripande målsättningar. När lagen kom 1982 fick socialtjänsterna i de olika kommunerna ansvaret för hur handläggning skulle se ut. (Byberg, 2002) Genom lagens konstruktion förskjuts alltså normgivningsmakten istället till myndigheterna, lagen får sin mer precisa innebörd utifrån de beslut som tas i myndigheterna. På grund av den breda formuleringen i lagen kompletteras den med mer precisa riktlinjer, till exempel Socialstyrelsens allmänna råd. Detta innebär att de som ska tillämpa lagen också måste känna till alla råd och riktlinjer runt denna. (Johansson, 2001)

Rätten till ekonomiskt bistånd styrs främst genom 4 kap 1 § i Socialtjänstlagen (2001:453). Här står att läsa att ”Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt”. Det anges också att den enskilda ska tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Johansson (2001) skriver att det i början av 1980-talet betonades att kommunerna hade det yttersta ansvaret för att medborgarnas behov skulle vara tillgodosedda. Efter detta har det dock skett en förskjutning mot att den enskilda medborgaren själv har fått ett större ansvar för sin situation, exempelvis har kraven på att klienter ska planera sin ekonomi ökat.

Att man endast har rätt till bistånd om inte behoven kan tillgodoses på annat sätt innebär att man ska ha prövat alla andra möjligheter till försörjning innan man ansöker. Biståndet är nämligen tänkt som ett komplement till de övriga socialförsäkringar som finns. (Byberg, 2002) Hjort (2006) påpekar dock att det svenska välfärdssystemet är utformat efter en låg arbetslöshet och att det finns en tydlig koppling mellan de generella trygghetssystemen och etablering på arbetsmarknaden. Under 1990-talet blev det också svårare att komma in i de generella systemen och ersättningen i dessa minskade, arbetslösheten steg och behovet av

ekonomiskt bistånd ökade. I samband med detta blev det vanligare att det krävdes att biståndstagaren skulle göra motprestationer, till exempel i form av ett visst antal sökta jobb. Hjort säger att trenden med motprestationer och aktiverande av klienterna har bestått. Fenomenet kallas ibland att vi går från ”welfare” till ”workfare”.

Sedan år 2000 finns en nationellt bestämd riksnorm, en miniminivå för det socialbidrag som ska utgå, istället för som tidigare en rekommenderad nivå. Riksnormen utgår från Konsumentverkets beräkning för skälig konsumtion, det är inte en lyxkonsumtion men inte heller en minimikonsumtion. Man har också lyft ut vissa poster ur normen, till exempel boendekostnader. (Hjort, 2006)

Riksnormen består av kostnader för mat, kläder och förbrukningsvaror etc. Försörjningsstöd kan också utgå till skäliga kostnader för till exempel boende, hushållsel med mera. Som nämnts tidigare kan bistånd även beviljas till livsföring i övrigt. (SoL 2001:453, 4:1) Byberg (2001) påpekar att riksnormen i många kommuner har utvecklats från att vara en miniminorm till att vara normen som ekonomiskt bistånd alltid beräknas efter.

Enligt Socialstyrelsen är syftet med ekonomiskt bistånd att det ska vara ”ett yttersta skyddsnät för personer med tillfälliga försörjningsproblem” (2006, s 38) Målet är att de som får bidraget snart ska vara självförsörjande igen. Verkligheten ser dock inte ut på detta vis, istället ökar antalet klienter som uppbär ekonomiskt bistånd länge (mer än nio månader under ett år) sedan 2003. Denna grupp har ofta ingen annan inkomst och Socialstyrelsen skriver också att det blir allt svårare att bli självförsörjande ju längre tid man lever på bidrag. Gruppen som får tillfälligt bistånd minskar däremot. Bland de som lider högre risk att vara beroende av ekonomiskt bistånd länge finns bland annat utrikes födda (från icke västländer), personer som levtt i landet mindre än tio år, personer med låg utbildning och personer i åldrarna 18-19 år. Biståndsmottagarna är generellt ofta unga (mellan 18-29) då denna grupp har en hög arbetslöshet. (Socialstyrelsen, 2006)

I organiseringen kring ekonomiskt bistånd menar Hjort (2006) att det finns en specialiseringstrend. Specialiseringen ökar och det blir allt mer ovanligt att arbeta med ”hela” klienten – det integrerade arbetssättet. Storleken på kommunen spelar dock roll. I mindre kommuner är den integrerade modellen där en socialsekreterare arbetar med helt olika sorters ärenden fortfarande vanlig. I lite större kommuner är ekonomiskt bistånd ofta en egen avdelning, allt oftare är också denna avdelning uppdelad i olika specialiseringar utifrån till exempel närhet till arbetsmarknad eller

ålder. Denna specialiserade uppdelning finns på den undersökta avdelningen vilket framgår i avsnittet Arbetsplatsbeskrivning.

Enligt socialförvaltningens anvisningar om ekonomiskt bistånd i den kommun vi undersökt, ska rätten till socialbidrag främst prövas efter socialtjänstlagen och socialnämndens anvisningar. Även Svenska Kommunförbundets och tillsynsmyndigheters uttalanden och rättspraxis från kammarrätterna och Regeringsrätten ska tillämpas. Ansökan ska alltid prövas och bedömningen om en person har rätt till bistånd ska alltid vara individuell. Synen är att klienterna själva har ett stort ansvar för sin situation och ska göra det de kan för att försörja sig själva.

3.1 Arbetsplatsbeskrivning

Avdelningen för Ekonomiskt bistånd består av två enheter, dels Mottagnings- och försörjningsenheten och dels Resurs- och rådgivningsenheten. Varje enhet har en enhetschef och ovanför dem finns avdelningschefen. (se bilaga 2). Mottagnings- och försörjningsenheten, vilken våra intervjupersoner arbetar på, består av olika team: Mottagningsgruppen, Försörjningsteamet och Ungdomsteamet. När en person ansöker om ekonomiskt bistånd för första gången är det Mottagningsgruppen som den får kontakt med. Mottagningsgruppen fördelar sedan klienterna i Försörjningsteamet eller Resursteamet i den andra enheten. Ungdomsteamet tar hand om sina egna nybesök. (se bilaga 3).

Mottagningsgruppen

Mottagningsgruppen tar emot alla nya ansökningar från dem som är 25 år uppåt och inte har varit aktuella i något annat team inom en 4-månaders period. De tar också emot akuta ansökningar från dem som inte har varit aktuella tidigare. Gruppen träffar klienten en gång och gör en grundutredning, samt fattar det första rambeslutet som gäller fyra månader framåt. De gör också upp en planering med klienten för dessa fyra månader. Behöver klienten sen mer hjälp lämnar mottagningsgruppen över ärendet till något av de andra teamen, beroende på vilken problematik klienten har. Om klienten är mellan 25 – 60 år, ligger nära arbetsmarknaden och inte har några arbetshinder skriver socialsekreteraren en remiss till avdelningen för Arbete och integration (som gör upp en planering) och lämnar över klienten till Försörjningsteamet. Om klienten befinner sig långt ifrån arbetsmarknaden och har någon problematik utöver

arbetslöshet lämnas de över till Resursteamet. Mottagningsgruppen har alltså ingen löpande kontakt med klienterna, även om det är många som återkommer på nytt.

Försörjningsteamet

Försörjningsteamets klienter står nära arbetsmarknaden. De har fler klienter än andra team, då dessa ska vara relativt självgående, vilket även innebär att de inte har tid att träffa klienterna så ofta. Teamet har mycket samarbete med så kallade arbetsmarknadssekreterare på avdelningen för Arbete och integration. Det är arbetsmarknadssekreteraren som gör upp en mer specifik planering för klienterna och följer denna, de meddelar socialsekreterarna om klienten uteblir.

Ungdomsteamet

Ungdomsteamet tar emot sina egna nybesök. Deras klientgrupp är generellt ungdomar mellan 18-25 år. Ungdomsteamet har också hand om resursärenden för ungdomar upp till 30 år, detta infördes då Resursteamet blev överbelastat.

Ungdomarna har främst planeringar med AF, men Ungdomsteamet remitterar också många av sina klienter till projekt som socialförvaltningen har. Det kan dels vara för att bara bryta en isolering i samband med till exempel sjukskrivning, dels för att kunna komma vidare ut på arbetsmarknaden.

Ekonomihandläggare

Ungdoms- och försörjningsteamerna jobbar tillsammans med ekonomihandläggare. Dessa tar hand om det löpande arbetet. Klienterna skickar sina ansökningar till dem varje månad, ekonomihandläggaren gör då beräkningen och kontrollerar att klienten följer den planering som gjorts upp med socialsekreteraren.

Diskussionsforum

Teamerna har så kallade teamträffar varje vecka där kollegorna kan ta upp frågor som rör dem, varannan gång är enhetschefen med och informerar om förändringar. Alla på avdelningen ingår dessutom i så kallade tvärgrupper, där det bara är en person från ett team. Det kan vara någon från Resurs, någon från Försörjning, någon från Ungdom, någon från Mottagning och någon ekonomihandläggare. Med är också en av enhetscheferna. I dessa diskussionsforum kan man ta upp svårare ärenden, ärenden som är lite tveksamma, detta för att undvika godtycklighet.

4 BYRÅKRATIN OCH BYRÅKRATERNA

4.1 Byråkrati

Det finns många inflytelserika traditioner i studier av byråkrati-begreppet, bland annat Max Weber som var den första som diskuterade begreppet. (Christensen et al., 2005). Ordet byråkrati betyder egentligen kontorsstyre, men ofta används ordet nedsättande om tunga beslutssystem. I stora delar av den internationella facklitteraturen används uttrycket bureaucracy som synonym för en formell och komplex organisation (Bakka, Fivesdal, Lindkvist, 2006). Enligt Ahrne (1987) kan byråkrati till exempel stå för tröghet eller för mycket effektivitet, rotande i människors privatliv eller som likgiltighet inför enskilda människor. Ofta sammankopplas byråkrati med stelbenta och gammalmodiga regler. Den är också nära förknippad med stat och kommun, alltså den offentliga sektorn. Utmärkande för en byråkratisk organisationsform är att det finns en hög grad av arbetsfördelning. Den präglas också av många rutiner, regler för vem som ska utföra uppgifterna och hur de ska utföras. (Christensen et al., 2005)

4.2 Gräsrotsbyråkrater

Den amerikanska statsvetaren Micheal Lipsky skrev 1980 boken *Street-level bureaucracy – dilemmas of the individual in public services*, där han utvecklar en teori om individen i offentliga organisationer. Street-level bureaucracies är hans benämning för bland annat skola, polis och välfärdsinrättningar. De som arbetar i dessa – street-level bureaucrats – är medborgarnas kontakt med det politiska styret.

Boken har några år på nacken och är egentligen formad utifrån amerikanska förhållanden inom byråkrati. När vi har letat material till uppsatsen har vi dock förstått att detta är en mycket känd teori som många använder sig av. Även svenska författare använder eller nämner Lipskys teori (exempelvis Byberg, 2002; Johansson, 1997), därför antar vi att den även är applicerbar på svenska förhållanden. Vi har dock läst den kritiskt med vetskapen om att allt kanske inte ser likadant ut i Sverige. Boken behandlar många olika yrkesgrupper, däribland socialarbetare, och vi har koncentrerat oss på det vi ansett relevant för denna yrkesgrupp. Street-level bureaucrats har på svenska bland annat kallats gräsrotsbyråkrater, gatubyråkrater och närbyråkrater. Vi har valt att använda namnet gräsrotsbyråkrater då detta verkar vara det mest vedertagna begreppet (se exempelvis Johansson, 1997)

Gräsrotsbyråkrater är offentligt anställda arbetare men ytterligare två kriterier ska vara uppfyllda för att någon ska kunna kallas en gräsrotsbyråkrat. Dels ska de träffa klienter i sitt dagliga arbete och dels ska de ha mycket handlingsutrymme i sitt arbete. Det Lipsky har tittat på är hur individens plats i dessa organisationer ser ut. Han ville ta reda på hur reglerna uppfattas av dem som arbetar i organisationerna och hur det kan komma sig att de ofta agerar tvärtemot dessa. Han anser att det ofta finns en konflikt mellan hur gräsrotsbyråkraterna skulle vilja att deras jobb såg ut och hur det faktiskt ser ut.

Även Johansson (1997) har skrivit om gräsrotsbyråkrater. Han är främst intresserad av gräsrotsbyråkraternas organisatoriska sammanhang, till exempel vad det finns för begränsningar i deras handlingsutrymme. Han menar att gräsrotsbyråkraterna har en väldigt speciell roll i organisationen, denna kallas ”gränsöverbryggande”. Han refererar till Prottas (1979) som har tagit upp ämnet, och menar att det är denna roll som ger gräsrotsbyråkraterna makt. Dels har de direktkontakt med klienterna (vilket inte någon annan i organisationen har) och dels har de kunskap om organisationen (vilket inte klienterna har). Johansson (1997) menar att det i gräsrotsbyråkraternas yrkesroll finns en konflikt mellan att vara sig själv och att vara en del av organisationen – organisationen vill standardisera alla klienter medan arbetaren har handlingsutrymme att göra individuella bedömningar och därmed anpassa byråkratin efter klienten. ”Gräsrotsbyråkraten utgör därigenom ett obyråkratiskt element i den byråkratiska strukturen.” (ibid, s 52) I arbetsuppgifterna ingår att arbetaren måste använda sig själv, för att kunna göra de individuella bedömningarna. Den avvägningen som arbetaren måste göra mellan sin personliga uppfattning och att anpassa sig till organisationen är därför, enligt Johansson, en avvägning inom yrkesrollen och inte mellan två olika roller.

Johansson (1997) poängterar att Lipsky (1980) utgår från att det finns en konflikt mellan arbetaren och organisationen, att motsättningar är inbyggda i systemet, och att arbetarna på olika sätt försvarar sig mot organisationens krav. Johansson (1997) skriver att Lipsky ansåg att arbetarna har ett så stort inflytande på organisationen att de styr hur organiseringen ser ut (nerifrån-och-upp-perspektiv), till skillnad från det mer traditionella implementeringssynsättet där arbetarna endast handlar utifrån politiska bestämmelser (uppifrån-och-ner-perspektiv). Lipskys synsätt innebär att de politiska besluten egentligen främst tas bland gräsrotsbyråkraterna.

Medan Lipsky (1980) hävdar att gräsrotsbyråkraterna har mycket makt i olika områden i sitt jobb, menar Howe (1991) att makten allt mer flyttas över till ledningen, åtminstone makten att utforma arbetet. Howe medger att socialarbetare har en hel del makt, men att de påverkas av många i sitt arbete. Andra menar att de har mycket begränsad makt, Howe nämner Johnson (1972) och Larson (1977) som menar att socialarbetare varken kan definiera målen med arbetet eller hur arbetet ska utföras. Istället ses de endast kunna påverka sin stil, allt annat bestäms av ledningen genom order, resursfördelning och riktlinjer. Genom att införa regler och riktlinjer försöker ledningen skapa en rutin för hur socialarbetarna ska hantera en specifik situation, samtidigt så minskar deras handlingsutrymme.

4.3 Organisationskultur

Organisationskultur sätts i samband med de informella normerna och värderingarna som växer fram i organisationer. Christensen et al. (2005) anser att det är viktigt att skilja de informella normerna från de formella normerna, då dessa har delvis olika upphov och funktionssätt, men påverkar varandra ömsesidigt. När en organisation utvecklar informella normer och värderingar säger man att den får institutionella drag. Detta leder till att organisationen blir mer komplex, mindre flexibel och anpassningsbar till nya krav. Samtidigt får den också nya och nödvändiga kvaliteter, vilket borde göra att den löser konflikter bättre och kan fungera som en social samhörighet.

Enligt Christensen et al. (ibid) säger man ofta att organisationskultur är något som ”sitter i väggarna” och som man bara kan lära sig om efter en viss tid i organisationen. Den är alltså nära förbunden med en socialisering in i organisationen. En stark organisationskultur kan vara resurssparande genom att man kan handla snabbt utifrån en given regel, eller att man kan få anställda att tänka på ett liknande sätt inom handlingsutrymmet. När man ska handla i en offentlig organisation handlar man inte i första hand logiskt utifrån en avvägning av för- och nackdelar, egenintresse eller möjliga konsekvenser av handlingar. Man gör istället något som Christensen et al. (ibid) kallar för matchning, man använder handlingsregler för att koppla situationer och identiteter. Man identifierar vilken sorts situation man står inför, till exempel om den är rutinartad eller krisartad, och vilken identitet som är bäst för en själv och för organisationen. När man gjort detta vet man hur man ska handla. Tanken är att denna

matchning sker förhållandevis instinktivt och att organisationskulturen innebär en relativt konsistent uppsättning av regler och identiteter, så att kopplingen blir så enkel som möjligt att göra. Anställda i en offentlig organisation med lång tjänstgöring bakom sig kan lättare handla intuitivt utifrån kulturella normer och värderingar, än nyanställda som först måste genomgå en socialisering innan de fått internaliserade informella normer och värderingar.

Socialisering sker antingen på ett aktivt indoktrinerat sätt eller passivt genom anpassning. Denna går lättare om de normer och värderingar som man bär med sig in i organisationen stämmer överens med organisationen, man är så kallat ”presocialiserad”. Organisationsmedlemmarna lärns upp till att ha ett förhållningssätt där handlandet utgår från vad som är kulturellt lämpligt, och om de följer detta blir de i gengäld rättvist behandlade av ledningen. Det finns alltså en vinst för nyanställda att lära sig de kulturella normerna och värderingarna. (Christensen et al. ibid)

4.4 Mål, rutiner och policy

Det kan finnas många typer av mål i en organisation. Visioner eller officiella mål kännetecknas av en hög abstraktionsnivå, menade att vara allmänna riktlinjer för verksamheten. Officiella mål kan vara ouppnåeliga, utopier, de kan också vara inriktade på att få bred legitimitet bland interna och externa aktörer. Informella mål är inte formellt fastslagna utan sprider sig och utvecklas gradvis. Det mest typiska för offentliga organisationer är att de har komplexa och vaga mål och försöker prioritera många olika hänsyn och aktiviteter samtidigt. När mål är oklara kan meningen vara att de ska vara just oklara. De kan vara medvetet konstruerade för att bygga band mellan intressekonflikter och verkar därför mera konfliktdämpande. Oklara mål kan ge ledningen flexibilitet, då tydliga mål kan vara svåra att nå upp till. (Christensen et al., 2005)

Lipsky (1980) skriver att många antar att de som jobbar i en organisation anpassar sig efter denna. Han påpekar dock att det även finns situationer där arbetarna inte delar ledningens perspektiv eller har andra intressen och därför inte heller delar ledningens mål. Dels kan arbetarna tycka att ledningen inte har legitimitet att ge order, dels kan de tycka att de order ledningen ger inte är legitima. Ledningen försöker till exempel ofta begränsa arbetarnas handlingsutrymme genom bestämmelser och riktlinjer för att nå organisationens mål, detta ses ofta som

illegitimt av arbetarna då de anser att de i sin profession bör ha handlingsutrymme. Lipsky menar att de då hittar vägar runt bestämmelserna eller använder/manipulerar dessa för att behålla sitt handlingsutrymme och därigenom handlar efter sina egna intressen. Det egna intresset kan vara att hjälpa en klient på ett sätt som reglerna inte tillåter såväl som att arbetaren låter sina egna värderingar om vem som är mest ”värdig” styra.

Lipsky (ibid) påstår att gräsrotsbyråkraterna är mycket delaktiga i att skapa policy. De har som sagt mycket handlingsutrymme i individärenden och tillsammans bildar deras individuella beslut organisationens ”beteende”. Anledningen till att gräsrotsbyråkraterna har så mycket handlingsutrymme och att denna inte går att minska allt för mycket menar Lipsky är att de i arbetet ofta möter komplicerade situationer där det inte går att forma ett standardagerande. Även det faktum att det faktiskt ska ske en individuell bedömning gör att gräsrotsbyråkraterna måste ha ett visst mått av handlingsutrymme.

The essence of street-level bureaucracies is that they require people to make decisions about other people. Street-level bureaucrats have discretion because the nature of service provision calls for human judgment that cannot be programmed and for which machines cannot substitute” (Lipsky, 1980, s 161)

Handlingsutrymmet ger dock ett dilemma mellan en flexibel individuell bedömning och en regelstyrd bedömning som garanterar rätts säkerheten.

Gräsrotsbyråkrater utvecklar rutiner för att förenkla sina arbeten och för att klara jobbet med de knappa resurser som finns tillgängliga. Detta uppmuntras ofta av organisationen då det skapar en rutin i beslutsfattandet som bör finnas. Lipsky (ibid) hävdar dock att arbetarna också kan utveckla egna rutiner när de officiella rutinerna inte bedöms klara av en snabbare handläggning, eller när arbetarna inte känner sig bekväma med dem. Dessa inofficiella rutiner kan stämma överens med organisationens mål, men också gå emot det som organisationen ska stå för. Gränsen mellan inofficiella och officiella rutiner kan vara svår att upptäcka. Då de rutiner som gräsrotsbyråkraterna arbetar efter ofta blir policy i organisationen, tycker Lipsky att det är viktigt att man tittar på de informella rutinerna.

Även om Lipsky (ibid) hävdar att gräsrotsbyråkraterna ofta går sin egen väg menar han att arbetarnas attityder i hög grad formas av hur arbetet i organisationen är utformat. De anpassar sina attityder och uppfattningar efter arbetsplatsen.

4.5 Kontroll

Organisationer måste få olika grupper och olika individer att arbeta på samma sätt och efter samma mål, de måste bygga på kontroll. Olika medel och tekniker används för att medlemmarna ska rätta in sig i ledet. Organisationen kan öka sin kapacitet genom att delegera befogenheter. Genom att ge arbetare rätt att fatta beslut kan organisationen utträtta saker som ledningen ensam inte skulle kunna göra. Det ställer dock höga krav på kontroll över dessa arbetare så att de faktiskt utträttar det som delegeringen avser på det sätt som är tänkt. Organisationens krav måste sättas före arbetarnas egna intressen. (Johansson, 1997)

Johansson (ibid) skriver att Hechter (1983) menar att individen alltid rättar sig efter sina egna intressen om dessa är i konflikt med organisationens intressen, om inte organisationen ser till att dess intressen sammanfaller med individens egenintressen. För att arbetaren ska sätta organisationen före sina egna intressen krävs att denna är beroende av organisationen (till exempel gällande resursfördelning) och att organisationen kan övervaka arbetarnas agerande. I de fall övervakning inte är möjlig måste organisationen indoktrinera arbetarna. Genom indoktrinering rättar sig arbetarna efter organisationens normer och övervakning blir överflödigt. I gräsrotsbyråkraternas arbete krävs som sagt mycket handlingsutrymme, de är också mycket svårt att övervaka samtidigt som de kan påverkas i kontakten de har med klienterna. Detta gör dem viktigare att övervaka än andra inom organisationen. Att de är viktiga men svåra att övervaka menar Johansson (1997) är kopplat till att den makt de har är mycket större än vad anställda på den nivån brukar ha. Det är arbetet gräsrotsbyråkraternas utför som är organisationens egentliga syfte, alltså får de en mycket central roll i organisationen.

4.6 Organisatorisk syn på klienter

Lipsky (1980) menar att gräsrotsbyråkraternas är alienerade från klienterna av olika anledningar. En anledning är att de inte kan arbeta med ”hela klienten”, utan måste koncentrera sig på de kategorier som är väsentliga för arbetet. Detta gör att de förlorar helhetssynen. Exempelvis specialisering gör att arbetarna bara ser till en del av klienten, fokus ligger på en specifik del i klientens ”process” (working on segments of the product). En annan anledning till att ett avstånd skapas mellan arbetarna och klienterna är att arbetarna ofta inte får se slutresultatet och att det ofta inte finns någon

lösning på klientens problem, även om det som görs kanske hjälper för stunden (No control of the outcome of the work). Arbetarna kan inte heller påverka klienternas levnadssituationer, vilka påverkar arbetet med klienten och kan leda till frustration (No control of the input). Ytterligare en anledning till alienationen är att arbetarna inte heller kan kontrollera arbetstakten eller hur många klienter de har (No control of the work pace). Alla dessa saker leder enligt Lipsky till att arbetarna blir otillfredsställda med sitt jobb, vilket påverkar förhållandet till klienterna såväl som till organisationen. (ibid, s 76-78)

Även Johansson (1997) har tagit upp att gräsbyråkraterna inte kan ha en helhetssyn på klienten. Det arbetaren måste göra först när denna träffar en ny klient är att göra den till just klient. Detta är för att organisationen inte kan "ta hand om en 'hel' människa, utan denna måste först omvandlas till en form som passar organisationen". (ibid, s 55) Arbetaren måste kunna reducera klienten till det som är viktigt just i dennes arbete, för att kunna placera den i någon av de specialiseringskategorier som organisationen har definierat för att kunna hantera arbetet.

Johansson (1997) menar att avgränsningarna för olika kategorier ofta är godtyckliga, men arbetarna måste ändå använda dessa för att kunna fatta beslut. Lipsky (1980) menar att erfarenhet värderas högt bland gräsrotsbyråkraterna, det är främst utifrån detta som man gör bedömningar om klienterna. Arbetarna behöver något som hjälper dem i att fatta ett beslut där beslutsgrunderna och de olika följderna som är möjliga är mycket osäkra, och det som de främst vänder sig till är tidigare erfarenheter.

4.7 Gräsrotsbyråkraterna och klienterna

Lipsky (1980) menar att tanken om att hjälpa andra som många gräsrotsbyråkrater har när de väljer yrket inte går ihop med den byråkratiska strukturen. Dels betyder den tunga arbetsbördan att den extra tid arbetaren lägger på en klient tas från andra klienter, dels går inte tankesättet ihop med det som är viktigt i organisationen, nämligen resurskontroll och likhet för alla klienter. Företrädandetanken går inte heller ihop med att kontrollera och bedöma till exempel klienternas trovärdighet. Det som gräsrotsbyråkraterna förväntas göra i sin yrkesroll kan vara motstridigt det som arbetaren personligen värdesätter. För att kunna arbeta kvar i organisationen måste

många enligt Lipsky därför sänka sina förväntningar. Han skriver att arbetarna ”developceptions of their work and of their clients that narrow the gap between their personal and work limitations and the service ideal”. (1980, s xiii)

Johansson (1997) betonar att gräsrotsbyråkraten har makt att belöna eller bestraffa klienten utifrån sin yrkesroll. Detta kan ske formellt genom beviljande eller avslag, men både han och Lipsky (1980) menar att det också kan ske informellt genom att arbetaren väljer att engagera sig i klientens ärende. Lipsky påpekar att de resurser som finns inom gräsrotsbyråkratier på något sätt måste fördelas bland klienterna. Arbetarna förväntas göra en flexibel, individuell bedömning, vilket leder till att olika klienter får olika mycket resurser. Dessutom måste arbetarna också kunna skilja klienterna åt för att kunna hantera arbetet och den stress som mängden arbete ger. Lipsky påpekar att det inte finns resurser eller tid att engagera sig i alla klienter.

Lipsky (ibid) ger också exempel på hur gräsrotsbyråkraterna skiljer klienterna åt och vilka grupper som kan förfördelas. Ett sätt kallar han ”creaming” (ibid, s 107), här väljer arbetarna att satsa på de klienter som man tror att man kan uppnå organisationsmålen med, detta då man inte belönas för att just satsa på en klient, utan för att uppnå organisationens mål. Ett annat sätt att skilja ut klienter kallar han ”worker bias” (ibid, s 108), detta innebär att arbetarna föredrar att arbeta med vissa klienter av olika anledningar. Här betonas värdig/ovärdig-tanken en hel del, ofta är det klienterna som anses värdiga som arbetarna väljer att engagera sig i. Genom att engagera sig i några av klienterna, och i arbetet med dem vara flexibla, kan man med dessa klienter utföra ett arbete som till stor del liknar det ideal som gjorde att man valde yrket. Detta ger arbetaren en känsla av att han eller hon gör ett bra jobb, dessutom på ett sätt som jobbet borde göras, även om det bara är i en del av ärendena. Ett sätt att förfördela klienter är enligt Lipsky (ibid) exempelvis att presentera ärenden för chefer på ett uttänkt sätt, för att cheferna ska backa upp arbetarens förslag. Det är svårt för ledningen att säga emot det arbetaren säger om en klient då arbetaren själv gör den individuella bedömningen utifrån hur arbetaren uppfattar situationen vid beslutsfattandet.

Lipsky (ibid) menar att gräsrotsbyråkrater för att klara av pressen i sitt arbete, ibland ändrar sitt sätt att se på den makt de har. Om de har mindre makt så har de inte heller lika mycket ansvar för vad effekterna av deras beslut blir. Ett sätt att förneka sin makt är att strikt följa regler och rutiner och inte göra några flexibla bedömningar. Arbetaren kan då hänvisa till lagen eller att den bara gör sitt jobb trots att den

egentligen skulle kunna göra mer för klienten. Det skyddar arbetaren då klienten kräver att få mer hjälp, men kan också hjälpa arbetaren när denna känner att de inte gör tillräckligt. Det kan alltså dels vara för att avvisa ansökningar men även ett sätt att hantera att klienternas förväntningar är högre än vad arbetaren faktiskt kan göra. Att säga att man bara gör sitt jobb eller följer order är också ett sätt att försöka få klienten att se på saken utifrån det byråkratiska sammanhanget och få förståelse för gräsbyråkratens yrkesroll.

Lipsky (ibid) drar slutsatsen att gräsrotsbyråkraters problem är att de måste fatta beslut under mycket osäkra förhållanden, och att besluten måste vara förankrade både personligt och i organisationen för att de ska vara nöjda.

5 EMPIREDOVISNING OCH ANALYS

Vi kommer här att presentera vår empiri i fyra olika teman – synen på ekonomiskt bistånd, organisationen, att påverka och påverkas, och konflikter. Efter varje tema kommer vi att analysera det som kommit fram. Som vi nämnt i metodavsnittet kommer vi att använda fingerade namn på intervjupersonerna. Dessa är Anna, Berit, Clara, Diana, Eva, Filippa och Gabriella.

5.1 Synen på ekonomiskt bistånd

5.1.1 Tankar om sociala problem och klienternas problem

Den första frågan vi ställde till våra intervjupersoner var vad de tror att sociala problem beror på. Många tyckte att det var en stor och svår fråga, men vi lät dem ändå reflektera fritt och komma med spontana kommentarer.

Många av intervjupersonerna pratade om samhället och dess struktur som en stor anledning till varför människor får sociala problem, även om många också påpekade att sociala problem beror på flera olika saker och inte bara en. Bland annat nämndes att politikerbeslut får konsekvenser för hur många som hamnar utanför eller innanför det sociala försäkringssystemet. Diana går dock så långt i sitt resonemang att hon tror att socialförvaltningen ibland inte kan påverka något över huvud taget, utan att allt egentligen beror på beslut tagna på en helt annan nivå inom politiken. Hon säger att hon möter många olika slags människor med lika många olika sorters problem och ibland känner hon att dessa människor inte kan hjälpa att de har hamnat i denna situation, utan att det beror på saker som varken hon eller klienten kan göra någonting åt.

Några av socialsekreterarna betonar också tydligt att de tycker att individen har ett eget ansvar, att det inte bara handlar om strukturer i samhället. Anna tror till exempel att alla gör sina egna val och att vi mognar olika snabbt när det gäller att fatta beslut som är bra för oss. Anna säger att hon tror att det finns lika många anledningar till sociala problem som det finns personer. Filippa säger att hon tror att individen har ett ganska stort eget ansvar och har möjlighet att påverka själv. Hon tror att ett felaktigt val kan få konsekvenser längre fram i livet. Hon påpekar dock att även samhället har ett jättestort ansvar, exempelvis när det gäller bostäder. Flera av intervjupersonerna ser både individens och samhällets ansvar. Clara säger att man som individ har ett ansvar att i alla fall *försöka* göra någonting åt sin situation, även om samhället har det

största ansvaret. Hon säger att ”det är ju samhället som det ser ut idag, det är ju svårt att komma in på arbetsmarknaden. Samhället har ett ansvar att göra så att det är lättare för alla att komma in på arbetsmarknaden”.

Intervjupersonerna fick sedan reflektera över vad deras klienters ekonomiska problem beror på. Alla var mer eller mindre överens om att det åtminstone går att urskilja två grupper bland de klienter de möter. Den första är de klienter som hamnat i en tillfällig ekonomisk knipa och som kommer ut ur systemet ganska fort genom att de får arbete eller påbörjar någon utbildning. Den andra gruppen av klienter är de som är långvarigt aktuella hos socialtjänsten. Dessa människors problematik kan se väldigt olika ut. Eva tycker att det hos denna grupp ofta finns någon ytterligare social problematik utöver de ekonomiska problemen. Hon tror att om en del av livet inte fungerar, det kan vara arbete, bostad, familjen eller något psykologiskt, så blir det också mycket svårare att få resten att fungera, något som också Filippa påpekar (se föregående avsnitt). Gabriella funderar kring om det kanske finns svårare problem om personer är kvar i flera år, att det kanske finns andra problem i samhället.

Några av intervjupersonerna uppmärksammar att en förändring har skett under de senaste månaderna (intervjuerna utfördes november-december 2006). Det har blivit färre klienter, men en tyngre problematik. Diana säger att det alltid finns en viss arbetslöshet i samhället, men att den lilla klicken som blir över och som inte lyckas ta sig in på arbetsmarknaden förmodligen är de som inte riktigt har förmågan att klara av ett jobb, hon betonar dock att det givetvis inte behöver vara så. Alla intervjuade nämner att klienter kan ha olika arbetshinder, till exempel psykisk problematik eller missbruk. Anna säger att även om en person inte har några direkta arbetshinder, kan det ändå finnas problematik som ”lite socialfobi, eller att man tycker att det är obehagligt att träffa nya människor, eller att man aldrig har jobbat. Saker som egentligen inte gör att de inte kan jobba, men som ändå kan försvåra situationen”. Clara säger också att ärendena är tyngre än tidigare, men att det är färre nybesök. De klienter som är aktuella har en tyngre problematik och blir därför kvar. Hon tycker att denna grupp märks mer när arbetstillfällena ökar – medan andra klienter då försvinner ut i arbete blir denna grupp kvar.

Flera av intervjupersonerna diskuterar också samhället som det ser ut idag och vad det innebär för klienterna. Berit säger att samhällets stress sätter press på oss människor. Man ska göra mycket, till exempel utbilda sig, och det finns större valmöjligheter än någonsin. Anna har också märkt att det är vanligt att människor mår

dåligt för att de inte orkar med pressen. Anna säger att ”samhället utvecklats mer till ett elitsamhälle på något vis”. Hon tror att måendet hos alla, speciellt yngre, påverkas mycket av att detta. Eva är inne på samma bana när hon säger att vi lever i ett modernt samhälle med många människor och högteknologi och att vissa människor helt enkelt inte passar in i detta samhälle och hamnar utanför.

Analys

Hjort (2006) skriver att man tidigare hade mycket individuella förklaringar till sociala problem. Sedan blev det vanligare med strukturella förklaringar, men på senare tid, då vissa grupper har behövt ekonomiskt bistånd under längre tid, har det återigen blivit en betoning på individuella förklaringar. Detta stämmer inte med det vi sett i vår undersökning. Till största del vill våra intervjupersoner lägga ansvaret på strukturer i samhället, som arbetslöshet och bostadsbrist. En del vill dock också betona individuella förklaringar och flera anser att både individ och samhälle har ett ansvar.

Intervjupersonerna vill också uppmärksamma två olika sorters klienter, långvariga och kortvariga. De kortvariga är sådana som snabbt kommer ut ur systemet och får jobb eller börjar utbilda sig. De som blir långvariga har också ofta en annan social problematik som har påverkan på ekonomin. Gabriella har en tanke om att det kanske är på grund av andra problem i samhället som klienterna blir kvar så länge. Några av intervjupersonerna nämner till exempel det samhälle vi lever i idag, med högteknologi, hets om att man ska utbilda sig och den stress alla valmöjligheter i livet ger. Ett elitsamhälle där alla inte platsar. Trenden just nu verkar vara färre klienter med tyngre problematik. De intervjupersoner som nämner detta pekar på att de som ”blir över” (den långvariga gruppen) ofta har ett konstaterat arbetshinder, eller något i sin person som försvårar en anställning. På så sätt pekas individen ut som ”fel” av samhället.

Vi tycker oss se en tendens att intervjupersonerna betonar samhällsstrukturerna när de talar generellt om sociala problem, men att de ser fler individuella faktorer när de talar om sina egna klienter. Kanske beror detta på att det är just individer socialsekreterarna träffar och att dessa individer befinner sig i en unik situation, vilket kan göra det svårt att se strukturens påverkan. Vi har dock också fått en känsla av att när intervjupersonerna pratar om de kortvariga klienterna så ser de strukturella förklaringar som hög arbetslöshet medan de gällande de långvariga istället nämner fler individuella förklaringar, till exempel tyngre problematik och fler arbetshinder.

Om det är så att den kortvariga gruppen är i behov av ekonomiskt bistånd just på grund av samhällsstrukturerna medan den långvariga gruppen istället faktiskt har en mer omfattande problematik behöver dessa grupper kanske särskiljas och ges fundamentalt olika insatser.

5.1.2 Utformningen av ekonomiskt bistånd

Vi frågade även intervjupersonerna kring vad de tänker om systemet som finns kring ekonomiskt bistånd. De flesta av socialsekreterarna tycker att utformningen av det ekonomiska biståndet är bra. Till största del tycker de att normen som betalas ut är rimlig och att det är bra att man kan gå utanför denna om någon ansöker om något specifikt. Gabriella tycker att det är bra att det finns en nationellt bestämd riksnorm men att det går att kommunanpassa genom riktlinjer. Många betonar också att det är bra att detta sista skyddsnet existerar.

Ett problem som många av socialsekreterarna nämner är ersättningsnivån. Clara tycker inte att man lider någon nöd när man lever på ekonomiskt bistånd, men man lever absolut inte i lyx heller. Problematiken utgörs av att det ekonomiska biståndets utformning är att det ska vara ett kortsiktigt bidrag. Kortsiktigt tycker intervjupersonerna att bidraget fyller sin funktion, men verkligheten ser inte ut så. Det är många, bland annat familjer, som lever på den låga nivån under mycket lång tid vilket gör att det blir mycket svårt för dem att få ekonomin att gå ihop. Eva ser både bra och dåliga saker med bidraget:

jag har en så kluven inställning till det här med ekonomiskt bistånd. Ja naturligtvis jättebra, det är ju fantastiskt att vi har det. Men sen är det ju ersättningsnivån. Det är ju tänkt som ett kortsiktigt bidrag. Kortsiktigt tänker jag att 6 månader är rätt kortsiktigt för mig, även jag skulle nog klara av att leva på ekonomiskt bistånd i 6 månader. Sen undrar jag hur i helv... de får det att gå ihop. Ja så om man då ser det som ett kortsiktigt, ja då fyller det sin funktion, men så funkar det inte i verkligheten, utan det är många, och det är framförallt många familjer, som lever på den här nivån under längre tid. Och då tycker jag inte att det är utformat bra

Även Gabriella talar om problematiken och menar att klienter som levt på ekonomiskt bistånd kan hamna i en fattigdomskänsla och att det kan leda till frustrationer i en familj.

Flera av intervjupersonerna uttrycker också en frustration över att systemet är komplicerat. Anna tycker att det är ganska mycket arbete för klienterna med papperskrångel och jobbsökande. Även Diana tycker att systemet är för komplicerat

för klienterna, hon menar att man ställer krav på att de ska göra sådant som de inte klarar av. ”Man ställer krav på att klienterna ska vara strukturerade och organiserade, planera och förutse och alltså så. Det är ju det man gör och det är det som klienterna inte klarar av och det är ju därför de kommer hit”. Eva nämner också att det är så många som klienterna ska ha kontakt med:

Det ska vara 700 stycken som ska vara inblandade och involverade. Har man riktig tur så kan man räkna upp socialsekreterarna från socialförvaltningen, och sen har du Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, och du kan ha andra. Alltså så, ibland tänker man att hur många ska hålla på? Det är nackdelen med Sverige, att ibland är det för många som håller på med... inte samma, men liknande saker. Om man då tar en arbetssökande, som kan ha mig, arbetsmarknadssekreteraren, kan ha en handledare på sin praktikplats eller projektet, kan ha handläggare på Arbetsförmedlingen, då har man fyra personer bara på en fullt arbetsför, eller alltså arbetssökande människa, klienten då. Och så en ekonomihandläggare också. ’Hmm, kan man inte göra detta på ett lättare sätt?’ brukar jag tänka ibland

Gabriella uttrycker också en frustration över strukturerna, hon tycker att vissa grupper inte får den hjälp de behöver. Hon nämner även frustration över att den dåliga samordningen mellan myndigheter kan innebära att socialsekreteraren kan behöva fatta ett beslut som inte stämmer med hur denna vill jobba. Hon tror dock, och tycker, att det måste finnas en grundprincip kring att arbetets strukturer ser ut på ett visst sätt, att det bör vara ”belagt, varför vi ska göra så här. Att det finns någon vinning för klienterna att man handlägger på ett visst sätt”.

Verksamheten är idag uppdelad i olika team (se Arbetsplatsbeskrivning). En av de intervjupersoner som varit anställd lite längre inom socialförvaltningen berättar att organisationen inte alltid har sett ut som den gör just nu. Innan var man inte så specialiserade, utan hade hand om alla sorters klienter. Också Eva talar om specialisering. Hon tänker ibland att det skulle vara bra om en socialsekreterare hade hand om en klient, men hon kan se både för- och nackdelar med en specialisering. Det hon nämner som en fördel är att man arbetar upp en specialistkompetens som är till nytta för klienten. Denna består främst i att man har en kännedom om de organisationer som man samarbetar med, hur dessa fungerar och vem man kan kontakta. Hon säger att man när man arbetar får formella och informella kanaler. Detta kan hon dock också se en nackdel med, då klienten blir beroende av vilka kontakter och kanaler som dennes socialsekreterare har.

Analys

Till största delen anser intervjupersonerna att det ekonomiska biståndet är bra. Många av dem betonar att det är bra att detta sista skyddsnät existerar, men det finns också en del kritik mot systemets utformning. Vi funderar dock lite över om det är själva utformningen som de anser vara bra eller att det är det faktum att vi i Sverige faktiskt har ett system där medborgare med ekonomiska problem kan söka och få hjälp.

Främst lyfts det faktumet att biståndet är utformat att vara en tillfällig hjälp men att många lever på det i flera år. Det blir här tydligt att verkligheten och lagens utformning inte är överensstämmande. Detta problem har även uppmärksammats av Socialstyrelsen (2006) som dessutom skriver att det blir svårare att bli självförsörjande ju längre tid man lever på bidrag. Detta innebär en svårighet för socialsekreterarna som jobbar i verkligheten, fast efter en lag som gör att de inte kan hjälpa klienterna på det sätt som de känner behövs.

Hjort (2006) talar om att vi går från ”welfare” till ”workfare”, genom att biståndstagaren allt mer krävs på motprestationer exempelvis genom ett visst antal sökta jobb. Johansson (2001) skriver att kraven på klienterna har ökat och deras eget ansvar betonas mer, exempelvis att de ska planera sin ekonomi. Detta kan vi också se i vår undersökta kommun, i socialförvaltningens anvisningar betonas klientens ansvar för sin situation starkt. Även motprestationerna är synliga i vår undersökta kommuns Socialförvaltnings anvisningar, då klienterna till exempel kan krävas att delta i olika utvecklande verksamheter som ska leda till självförsörjning, för att ha rätt till ekonomiskt bistånd. Även bland intervjupersonerna betonas klienternas eget ansvar och att det bör ställas krav på dem. De betonar dock att kraven måste anpassas till klientens specifika situation. Diana tycker att kraven på att klienterna ska planera och vara strukturerade ofta är för höga. Hon anser att det är just detta klienterna många gånger inte klarar av och att det är därför de är i behov av ekonomiskt bistånd. Detta är ett intressant uttalande då det åtminstone till viss del går emot ”workfare”-trenden.

Även avseende systemets mer konkreta utformning riktas kritik av vissa intervjupersoner. Systemet anses krångligt för klienterna, dels på grund av alla de papper som ska fyllas i, dels att det ställs höga krav på klienterna. Även det faktum att klienterna ofta har en mängd olika myndighetskontakter lyfts av en person fram som en brist i systemet. Intervjupersonen syftar här inte bara på att det kan skapa förvirring hos klienten utan verkar också tycka att det ibland närmar sig resursslöseri att så många olika personer arbetar med en klient.

5.1.3 Arbetet med ekonomiskt bistånd

Tidsbrist är något som ofta nämns under intervjuernas gång. Vid tillfällen då det är mycket att göra känner socialsekreterarna att de inte hinner eller kan träffa sina klienter så ofta som de skulle vilja. Filippa säger: ”vi har bara en timme till förfogande per besök och ibland finns det så otroligt mycket att prata om och mycket praktiska saker att gå igenom att det känns svårt att hinna med det”.

Arbetsbelastningen skiftar dock, den är högre eller lägre i perioder. När vi utförde intervjuerna påtalade några personer som sagt att det för tillfället var lite färre nya klienter. Anna och Clara tycker att de vid tillfällen med lägre arbetsbelastning känner att de kan göra mer för den enskilda. När det kommer en propp så måste man jobba på ordentligt bara för att det ska gå ihop. Anna säger att hon vid sådana tillfällen ibland ”känner sig som en postkassörska med beteendevetenskaplig utbildning och bara fokus på papper och pengar”. Hon brukar då prioriterar några klienter för att kunna uppleva någon arbetstillfredsställelse. De som hon väljer att prioritera vill hon jobba lite annorlunda med och inte bara betala ut pengar till, till exempel de som varit på gång och kommit en bit på vägen men behöver stöd för att komma vidare. På detta sätt ser hon att det blir ett resultat och att det händer någonting: ”Och då känner man ändå att man håller sin yrkeskompetens och sin yrkesstolthet lite i... att man ser resultat på något vis, jag tror alla människor behöver se resultat utav sitt arbete” Hon tycker inte att det är så ofta som man ser resultat av arbetet annars.

Även Eva nämner också att hon ibland väljer att prioritera någon klient eller en grupp klienter, men i samråd med enhetschefen. Gabriella säger att hon generellt kan vara lite hårdare mot yngre personer, hon förtydligar att hon menar att hon driver på unga som har varit arbetslösa länge lite mer (exempelvis med ”kom igen nu!”). Samtidigt förklarar hon att hon alltid har grundkraven i huvudet och att de är något hon är tydlig med mot alla.

Clara tycker att det känns som mer socialt arbete i vissa av teamen. I Mottagningsgruppen träffade man bara klienten en gång, medan man i andra team har kontakt under en längre tid och därmed kan se att det sker en förändring för klienterna. Förändringen kan ju dock bestå av både framsteg och bakslag.

Analys

Johansson (1997) och Lipsky (1980) menar att en gräsrotsbyråkrat aldrig kan ha en helhetssyn på en klient då denna måste omvandlas till kategorier som organisationen kan arbeta med. Specialisering gör att arbetaren fokuserar på en liten del av klienten. Lipsky (ibid) beskriver olika saker som arbetarna inte kan kontrollera i sitt arbete, till exempel ”outcome” och ”workpace”, och menar att detta är saker som kan skapa en känsla av otillfredsställelse. Clara tycker till exempel att det finns en skillnad mellan de olika teamen, att man kan se förändringar hos klienten (en del av outcome) i de team som följer klienterna. Hon uttrycker att arbetet i de teamen mer liknar hennes bild av vad socialt arbete är. Många av våra intervjupersoner nämner arbetsbelastningen (workpace) som något som de inte kan kontrollera, och att klientarbetet påverkas negativt när belastningen är hög. Många uttalar också en vilja att ha mer tid till klienterna, då kan de göra mer för dessa. I samband med detta säger några av intervjupersonerna också att de ibland väljer ut klienter eller grupper av klienter. Lipsky (ibid) skriver att arbetarna inte kan komma ifrån att välja mellan klienter, detta då resurserna måste fördelas. Han menar också att exempelvis välja ut några klienter att engagera sig mer i kan vara ett sätt att hantera stressen som mängden arbete ger när det inte finns tid att engagera sig i alla.

Lipsky (ibid) beskriver olika sätt att välja ut klienter, ett sätt kallar han ”creaming” och ett annat ”worker bias”. Creaming innebär att de klienter som man tror att man kan uppnå organisationsmålen med väljs ut, i detta fall de som kan bli självförsörjande. Worker bias innebär att arbetaren helt enkelt föredrar att arbeta med vissa klienter. Det är självklart svårt för oss att dra några slutsatser om hur socialsekreterarna väljer bland klienterna, det finns dock tendenser till creaming i hur Anna väljer, nämligen att prioritera de som kommit en bit på vägen. Det Gabriella talar om, att satsa på gruppen långtidsarbetslösa ungdomar, kan istället mer kan liknas vid workers bias, då det verkar vara gruppen i sig hon månar om och vill satsa på.

Lipsky (1980) talar om att många som väljer att arbeta i gräsrotsbyråkratier har en tanke om att hjälpa andra – att företräda dem, men att detta inte går ihop med den byråkratiska strukturen. För att kunna arbeta kvar i organisationen måste många därför sänka sina förväntningar på vad man kan göra i arbetet. Han menar dock att arbetarna genom att engagera sig i vissa ärenden innebär att arbetarna känner att arbetet liknar den idealbild de har av arbetet och att de då känner att de utför ett bra jobb, även om det bara är i några få ärenden. Anna beskriver detta på ett mycket tydligt sätt när hon talar om att hon vid hög arbetsbelastning prioriterar vissa klienter

för att kunna uppleva arbetstillfredsställelse. En viktig del i detta är också att hon då kan se resultat av sitt arbete, något som även Clara talar om. Hon tycker att det mer liknar socialt arbete i de team där man har en längre kontakt med klienterna.

5.2 Organisationen

5.2.1 Mål

Avdelningen för ekonomiskt bistånd har dels mål för hela avdelningen (se bilaga 4) och dels mål för de olika teamen. Det är personalen i de respektive teamen som skriver de teamspecifika målen. Dessa utarbetas en gång om året då teamen träffas och diskuterar arbetet och sådant som de vill ändra på. Enligt intervjupersonerna har också kommunen övergripande mål för socialförvaltningens organisation.

Avdelningens ”slogan” är ”Egen försörjning och ordnad ekonomi till alla X-bor!” (*Verksamhetsplanering, organisation och mål 2005*, bilaga 4). Detta sammanfaller också med ett av tillvägagångssätten, nämligen att ”aktivt arbeta för den enskildes förmåga att klara sin försörjning och/eller sitt boende” (ibid). Övriga mål är att bland annat utredningarna ska ske utifrån en helhetssyn och att man ska medverka till hållbara lösningar av den ekonomiska situationen.

När vi frågar våra intervjupersoner om målet med deras arbete nämner alla att meningen är att de ska verka för att den enskilde ska kunna leva ett självständigt liv och att huvudmålet med deras arbete är att klienterna ska bli självförsörjande. Berit beskriver det med dessa ord: ”låter som om vi inte vill ha dom här, men det är ju lite så att man vill att dom ska komma härifrån och bli självförsörjande och försöka kämpa så att dom inte kommer hit”.

Även andra mål nämns av intervjupersonerna. Gabriella tycker att målen med långsiktigt tänkande och att man ska ta hänsyn till den sociala situationen och arbeta framåt är bra. Hon säger att hon försöker uppfylla dem i sitt arbete. Filippa ser mål om att arbeta förebyggande och att inriktningen på ungdomar som bra. Hon tycker att dessa mål är konkreta men säger också att det finns en del mål som är flummiga och svåra att förstå. Filippa säger att ”sådana här målformuleringar är ju bara stora fina mål, utan innehåll” och menar att det är svårt att ta till sig sådana mål. Även Diana anser att vissa av målen låter väldigt bra, men egentligen inte ligger så nära verkligheten. Många nämner också att ett av kommunens mål för socialförvaltningen är att denna ska vara en mogen och flexibel organisation. Detta är något som de skojar lite om, då egentligen ingen riktigt vet hur en mogen organisation ser ut, eller vad det innebär för organisationen och deras sätt att arbeta. Många tycker ändå att det är bra att ha dessa mål, eftersom det är något att sträva efter. I motsats till vad som sägs om

målen satta av kommun och organisation påpekar Eva att de aldrig sätter teamens egna mål högre än vad de klarar av att nå upp till.

Ett av tillvägagångssätten är också att ”använda och vidareutveckla den lösningsfokuserade metoden” (ibid). Vi frågade intervjupersonerna om hur de använde sig av metoden med sina klienter. Ingen av de vi pratat med säger att de använder sig av metoden fullt ut, men alla tycker att tankesättet är bra och att de har detta med sig när de samtalar med sina klienter. Filippa menar att tiden är alldeles för knapp för att man ska kunna använda denna metod fullt ut, men försöker använda den med tystlåtna klienter då hon känner att samtalet blir bättre. Att tiden är knapp är något som flertalet intervjupersoner påpekar. Vid klientmöten har de bara en timme till förfogande och under denna timme ska mycket hinnas med. Det finns helt enkelt inte utrymme i schemat för att kunna använda denna metod. Även andra mål ses som svåra att uppnå på grund av tidsbrist, Anna säger till exempel att det i perioder med hög arbetsbelastning är svårt att nå upp till mål som hög tillgänglighet och korta köer.

Analys

Intervjupersonerna tycker att deras personliga mål till stor del stämmer överens med organisationens mål. Socialsekreterarna skapar också egna mål i teamen de tillhör och är därmed delaktiga i organisationens målformulering. En av intervjupersonerna nämner att de, när de formulerar dessa mål, aldrig sätter dem högre än att de kan uppnås. Detta kan ses i kontrast till vissa av organisationens övriga mål som av intervjupersonerna upplevs som vaga och svåra att förstå.

Alla nämner att det huvudsakliga målet med deras arbete och organisationen är att deras klienter ska bli självförsörjande. Detta är en del i avdelningens slogan och även ett tillvägagångssätt, det är dock inte uppskrivet som ett konkret mål. Då det ändå finns med i målbeskrivningen och nämns av samtliga intervjupersoner bör man kunna säga att detta är organisationens huvudmål. Organisationen har också fler mål, dessa nämns emellertid inte av intervjupersonerna i någon större utsträckning. Det kan därför ifrågasättas hur väl förankrade dessa mål är.

Reaktionen på vissa av organisationens mål är att de är flummiga och svåra att förstå. Andra tycker att målen låter bra, men att de ibland saknar innehåll, då de ligger så pass långt ifrån verkligheten att de inte går att nå upp till. Christensen et al. (2005) skriver att visioner eller officiella mål ofta kännetecknas av en hög abstraktionsnivå, då de är menade att vara generella riktlinjer för verksamheten. Intervjupersonernas

reaktioner kan alltså förklaras med att det aldrig varit tänkt att alla målen ska gå att nå upp till, utan vara något att sträva efter. Christensen et al. (ibid) menar att det är typiskt för offentliga organisationer att ha komplexa och vaga mål, då man försöker prioritera många olika hänsynstagande och aktiviteter samtidigt. Socialtjänstlagen är enligt Byberg (2002) ett exempel på en lag som utgörs av övergripande målsättningar. Att organisationer som jobbar utifrån denna lag också ibland har vaga och ouppnåeliga mål är kanske naturligt.

Ett av tillvägagångssätten i målbeskrivningen är att jobba lösningsfokuserat. Ingen av intervjupersonerna säger att de använder sig av metoden fullt ut, men att de tycker sättet att tänka är bra. Anledningen till att sättet inte används fullt ut är att det inte finns tillräckligt med tid, då ett klientsamtal bara är en timme långt. En av intervjupersonerna nämner dock att hon brukar använda metoden fullt ut på tysta klienter och att hon då får ut mer av samtalen. Enligt det tidigare nämnda begreppet ”creaming” väljer arbetare ibland att satsa på de klienter som de tror att de kan uppnå organisationsmålen med, detta då man inte belönas för att just satsa på en klient, utan för att uppnå organisationens mål. (Lipsky, 1980) Intervjupersonen säger att hon använder metoden för att samtalen blir bättre, men kanske är det också ett sätt att känna tillfredsställelse för att hon uppnår (i alla fall i det specifika ärendet) ett av organisationens mål.

Intervjupersonerna nämner som sagt inga konflikter när det gäller deras egna mål och organisationens mål. Konflikten ligger istället i att det ibland saknas tid och resurser för att nå upp till både de mål organisationen har och de mål som den enskilde tjänstemannen själv formulerat för att kunna känna tillfredsställelse med sin arbetsinsats.

5.2.2 Normsyn

Vi var intresserade av att veta om det fanns en normsyn, det vill säga gemensam grundsyn, på arbetsplatsen som sade hur man skulle tycka, tänka, eller bedöma i ärenden. Vi frågade om intervjupersonerna över huvudtaget hade uppfattat någon normsyn och om det i sådana fall var tillåtet att skilja sig från denna syn, utan att folk höjde på ögonbrynen och tyckte att man gjorde fel.

Nästan samtliga intervjupersoner var överens om att det finns en normsyn på avdelningen. Vissa tror att en likvärdig syn skapas per automatik, det är något som de skapar tillsammans. Filippa är den enda som inte tycker att det finns en normsyn. Hon

tycker inte att det är något som diskuteras, men att man efter ett tag märker ungefär var folk står. Även om nästan alla intervjuade är överens om att det finns en normsyn är också alla överens om att det ska finnas utrymme att skilja sig från denna och att kunna arbeta på olika sätt. Alla betonar dock att man måste hålla sig inom de ramar som lagen och riktlinjer ger, detta för att trygga rätts säkerheten.

En del av intervjupersonerna talar om hur det är att vara ny i yrket eller på arbetsplatsen. Eva tycker sig kunna se att det sker en anpassning när ny personal har varit på arbetsplatsen ett tag, att det blir en mera likvärdig syn. Berit säger att man som ny behöver samla information om hur man bör tänka och bedöma. Sättet att få denna information är att diskutera med chefen och kollegor tills man känner att man förstår tankegången bakom bedömningen. Man får höra med chefen om det går bra att tänka som man gör. Hon ger exempel på när hon gjort en bedömning och sen diskuterat med chefen som förklarade varför man inte bedömer på det viset. Berit beskriver det som att få en aha-upplevelse ”jaahaa, ni tänker såå... så det är så man ska tolka det”. Efter att ha pratat med chefen kan hon se det på ett annat sätt och då tycka att det låter rimligt. Hon menar att man som ny behöver all kunskap man kan få och att man ”tar in mycket” av vad de med mera erfarenhet tänker. Clara säger att man som ny har många intryck att smälta och att allt känns väldigt stort, och att man då påverkas mycket av kollegorna. Hon tror att en anpassning sker automatiskt när man börjar arbeta. Förutom kollegorna så menar några av intervjupersonerna att utbildningen har påverkat deras syn på bland annat sociala problem.

Samtliga intervjupersonen nämner de teamträffar och tvärgrupper som de har en gång varje vecka. Det är bland annat i dessa diskussionsforum som diskussioner kollegorna emellan kan ske. Forumens syfte är, utifrån vad intervjupersonerna säger, att skapa en samsyn i bedömningen och en plats att kunna ta upp de ärenden där man är osäker på vilket beslut man ska fatta, detta för att bedömningarna inte ska bli godtyckliga. Anna menar att man ibland kan uppleva att olika socialsekreterare kan resonera på mycket olika sätt, till exempel vara olika ”hårda”, och menar att det därför är mycket viktigt att de resonerar. Exempelvis resonerar man kring sådant som inte är självklart, hon säger också att man kan ta upp etiska frågor. Många av intervjupersonerna ser dessa diskussionsforum som ett sätt att stärka normsynen. Man betonar också att cheferna är väldigt tillgängliga på avdelningen och att det finns ett nära samarbete med dem.

Anna tror att de flesta på avdelningen har en likvärdig bedömningssyn. Alla pratar med alla, inte bara med de närmsta kollegorna. Hon tycker att det är viktigt att de gör samma bedömning av samma problem: ”Där tycker jag att man inte ska jobba olika, det ska inte handla om du kommer till den ena eller till den andra”. Anna tror också att normsynen gynnas av de diskussioner som förs i de olika grupperna, men menar att det främst är i de konkreta bedömningsfrågorna, till exempel hur mycket pengar som ska beviljas som man aktivt verkar för att få en normsyn.

Även Gabriella tror att det är tillåtet att ha en annan syn, då man i diskussioner kan vända och vrida på saker. Hon menar, vilket går lite emot hur Anna ser det, att det är själva grundsynen man stärker i diskussionsforumen – ”vad man tar hänsyn till och hur många år en person har varit aktuell, och vad de behöver för att komma vidare, den synen försöker vi stärka”. Gabriella menar att de strävar efter att ha samma syn men att olika socialsekreterare kan göra lite olika bedömningar.

Gabriella tycker att avdelningen har en ödmjuk inställning till klienterna och att det finns en välvilja som innebär att man inte bara ger pengar, utan tid och utrymme att förklara och berätta om sin situation. Berit skulle vilja beskriva den gemensamma synen som väldigt öppen och förstående. ”Vem som helst kan komma i den situationen och kan behöva pengar härifrån, så det skulle jag kunna säga skulle kunna vara en gemensam grundsyn som jag har tänkt på.” Diana tycker att de jobbar rätt likartat på avdelningen, hon menar att den gemensamma synen på avdelningen är att man till en hög grad ser till klientens situation och individanpassar arbetet.

Eva svarar visserligen nej på frågan om det är tillåtet att ha en syn som skiljer sig från den gemensamma synen. Hon menar dock att den gemensamma synen är att man har respekt för klienten och att avdelningen inte tillåter, åtminstone inte officiellt, att någon avviker från denna grundsyn förutom i tillfälliga situationer med upprörda känslor. Hon känner att hon ibland arbetar på ett annorlunda sätt än kollegorna, att det kan bli olika beroende på hur man ser på arbetet och klienternas planering. Hon tycker personligen att det är bra att de jobbar olika, men kan däremot se organisatoriska problem med det just avseende rättviseaspekten.

Analys

Christensen et al. (2005) skriver att det är viktigt att skilja mellan informella normer och formella normer. De har delvis olika upphov och funktionssätt, men påverkar varandra ömsesidigt. Med normsyn menar vi de informella normer och värderingar

som växer fram i en formell organisation. Christensen et al. säger att man ofta pratar om organisationskultur i samband med informella normer. Han menar att organisationskultur är något som "sitter i väggarna" och som man bara kan lära sig efter en viss tid i organisationen. Som vi tolkar det är den alltså nära förknippad med socialiseringen in i organisationen. När en person är ny inom organisationen så genomgår den en socialisering, på detta vis införlivas informella normer och värderingar. Exempel på socialiseringsprocessen är när Berit säger att man som ny samlar information om hur man bör tänka och bedöma genom att diskutera med chef och kollegor. Detta gör man tills det att man förstår tankegången bakom bedömningen, Berit beskriver till och med att hon fått aha-upplevelser när hon insett hur olika riktlinjer ska tolkas. Vissa intervjupersoner tycker att man automatiskt anpassas när man börjar arbeta, Eva tycker sig också ha sett att ny personal anpassat till synen på arbetsplatsen efter att ha varit där ett tag. Socialiseringen går lättare om man är "presocialiserad" (ibid), alltså om ens normer och värderingar redan stämmer överens med organisationens. Några av intervjupersonerna nämner bland annat att deras syn på sociala problem har påverkats av utbildningen, något som alltså kan ha presocialiserat dem.

Intervjupersonerna säger också att man som ny påverkas mycket av kollegorna. Man kan inte formella lagar lika bra som de som jobbat ett tag och har därför mer kontakt med arbetsledaren. Lipsky (1980) menar att arbetarna i organisationen formas av hur arbetet är utformat och att man anpassar attityder och uppfattningar efter arbetsplatsen. Lipsky anser att erfarenhet värderas högt och att det främst är utifrån denna bedömningar i oklara ärenden görs. I diskussionsforumen träffas anställda med både liten och stor erfarenhet. Några av de nyanställda nämner att de för att lära sig så mycket som möjligt om jobbet och olika rutiner lyssnar mycket på dem som varit anställda längre, för att få känsla för organisationens sätt att tänka och fatta beslut utifrån. Man ska alltså som ny inte bara lära sig lagar och regler, utan även socialiseras in i organisationens kultur. Man måste kunna det formella men även det informella, som inte riktigt går att läsa sig till, som till exempel bedömningar och tolkningar av riktlinjer.

Alla intervjupersoner utom Filippa svarar att de uppfattar en normsyn på arbetsplatsen. Filippa betonar starkt att alla ska få tänka olika. De övriga ser likvärdigt tänkande som något nödvändigt, samtidigt som de anser att det ska finnas utrymme för egna tankar och åsikter. De intervjupersoner som försöker sätta ord på normsynen

som finns på avdelningen beskriver den som öppen och förstående. Det finns en respekt för klienterna och man ser till dennes individuella situation.

Genom de forum och de diskussioner som tar plats på arbetsplatsen skapas och vidmakthålls en gemensam syn gällande bedömningar. Några av intervjupersonerna betonar dessutom att detta är syftet med diskussionsforumen och att det är för att trygga rättsäkerheten för klienterna. Då det handlar om täta möten – en teamträff och en tvärgruppträff i veckan – kan forumen antas ha stor påverkan på bedömningssynen. Det faktum att tvärgrupperna innehåller personer från olika team gör att synen bör bli samstämmig på hela avdelningen och inte bara i teamen.

Intressant är att två av intervjupersonerna nämner två olika saker som det man försöker få en samsyn gällande. Anna menar att det är den konkreta bedömningssynen, hur mycket pengar som bör beviljas i en situation, medan Gabriella anser att det är grundsynen, vad som man ska ta hänsyn till i en bedömning, man försöker anpassa. Vid närmare eftertanke tror vi dock att detta är olika delar av samma sak, alltså två exempel på vad man gällande bedömningar försöker skapa en normsyn kring. Vi ser bedömningssynen som avdelningens gemensamma syn på hur lagar och riktlinjer ska tolkas, alltså vad som bör tas hänsyn till när det är en ren tolkningsfråga.

Lipsky (1980) skriver att gräsrotsbyråkrater är mycket delaktiga i att skapa policy, alltså det som faktiskt sker i organisationen – dess ”beteende”. Policyn skapas genom alla beslut som fattas och då gräsrotsbyråkraterna själva har beslutsrätt är de i högsta grad delaktiga i detta. Intervjupersonerna betonar att de anpassar sig efter lagar och regler och gör individuella bedömningar som bygger på hur de olika ärendena ser ut. Bedömningssynen är därmed nära förbunden med lagar och riktlinjer som enligt Christensen et al. (2005) kallas för formella normer. Vi tror dock att socialsekreterarna även anpassar bedömningssynen efter de informella värderingar som normsynen bygger på, särskilt i de fall då det är en tolknings- eller bedömningsfråga om någon ska få bifall eller avslag. Vi anser därför att bedömningsynen är en del i den normsyn som finns på avdelningen. Genom att normsynen påverkar besluten som gemensamt skapar organisationens policy, tycker vi att även normsynen blir en del av policyn. Däremot borde risken att normsynen inte sammanfaller med organisationens mål eller syfte vara rätt låg då även arbetsledarna deltar i diskussionsforumen. Att arbetsledarna deltar kan dessutom ses som ett sätt att kunna kontrollera normsynen.

Några av intervjupersonerna tycker att anpassningen från privatperson till tjänsteman sker automatiskt och inte är något de tänker nämnvärt på. Christensen et al. skriver att man i offentliga organisationer handlar genom så kallad matchning, alltså använder handlingsregler för att koppla situationer och identiteter. Man handlar utifrån arbetsplatsens normer och utifrån dessa kan man utläsa vad som anses vara lämpligt beteende på arbetsplatsen. Efter att ha socialiserats in i organisationen och arbetat ett tag i denna kan man handla automatiskt efter dessa normer. (Christensen et al., 2005). Att intervjupersonerna tycker att anpassningen går automatiskt är därför ett tecken på att socialisering lyckats.

5.3 Att påverka och påverkas

De flesta av intervjupersonerna tycker inte att de kan påverka själva organisationen särskilt mycket. Eva tycker till exempel att organisationen påverkas så mycket av samhället i övrigt, och att hon därför inte kan påverka. Berit och Diana säger att de kan framföra vad de tycker och tänker till ledningen, komma med förslag om förbättringar. Diana tror att hon kan påverka genom detta. Varken hon eller Berit vet dock vad som händer efter att de föreslagit något för ledningen, alltså hur förslaget förs vidare i organisationen. Anna menar också att man kan framföra åsikter och att det inte är omöjligt att förändra om man kan motivera åsikterna tillräckligt mycket. Några av intervjupersonerna tycker att de kan påverka genom de planeringsdagar de har eller att de får skriva egna målformuleringar till teamen. Filippa tycker att det är lättare att påverka hur man arbetar i det egna teamet än på avdelningen i stort. Många av intervjupersonerna anser att de har små möjligheter att påverka mängden arbete de måste utföra. Det de känner att de kan påverka gällande arbetssättet är främst själva bemötandet och vilken metod de använder.

Clara berättar att det kändes som ett svårt steg att få delegation. Hon menar att det kändes stort att få besluta om huruvida människor ska få pengar eller inte. Hon fortsatte dock att rådfråga kollegor och chef nästan lika mycket som tidigare, men det underlättade i arbetet att hon inte var tvungen att göra det i de enkla ärendena. I början har man mer kontakt med arbetsledarna, säger hon, men när man börjar känna sig säkrare i sitt beslutsfattande så minskar kontakten. Genom delegationen får socialsekreterarna ett stort handlingsutrymme gentemot ledningen. Delegation innebär att den anställda får en beslutsrätt, när man är ny och inte tidigare har jobbat inom området går besluten istället genom chefen. På grund av delegationen tycker intervjupersonerna att de kan påverka mycket i ärenden, främst gäller detta de individuella bedömningarna. Till exempel Eva upplever att hon har stort handlingsutrymme inom tjänsten och delegationen. Deras åsikter väger här tungt, men de betonar alla att bedömningar måste ske inom lagens och riktlinjernas ramar.

Många av intervjupersonerna säger att bedömningen om någon ska få bifall eller avslag ofta är en tolknings- eller bedömningsfråga, så länge man håller sig inom lagen och delegationen. Går man utanför denna kan man bedömas som olämplig och avskedas, men så länge man rör sig inom de uppsatta ramarna så finns det mycket utrymme att göra som man vill. Anna poängterar dock att en lite ovanligare

bedömning måste vara väldigt genomtänkt. Diana menar att chefen har sista ordet vid de tillfällen det handlar om en bedömningsfråga. Filippa tycker att hennes bedömning väger tungt när hon ska diskutera ett ärende med arbetsledningen. Det kan hända att hon får ändra sitt beslut men då finns det goda skäl för det. Eva kan uppleva en frustration när chefen har en annan åsikt som hon inte anser rimlig, men det är ändå chefen som har sista ordet.

Den socialsekreterare som varit på avdelningen längst är den enda som säger att hon ibland fattar beslut som inte enhetschefen håller med om. Hon säger att enhetschefen då kan säga att ”ja men om du tycker på ett annorlunda sätt så fatta ditt beslut, du har ju delegation på det. Du får skriva en bedömning så att det blir tydligt för dig själv och för revisorer [skratt] och för andra, varför du gör som du gör”. Hon säger att när man har delegation så kan man besluta det man vill. Hon vill dock helst ha folk med sig för att det ska kännas bra, men vid de få tillfällena som man verkligen tycker någonting så tycker hon att man ska stå på sig. Hon säger att även andra har fattat beslut de tyckt varit rätt trots att nästan alla andra tyckt något annat och hon hoppas att folk gör det. Hon tror dock att det handlar om hur trygg man är i sin yrkesroll.

Analys

Organisationen bygger på Socialtjänstlagen, rättspraxis och till exempel Socialstyrelsens allmänna råd (se Ekonomiskt bistånd). Denna del av organisationen har intervjupersonerna mycket liten möjlighet att påverka. Antagligen är deras inflytande på kommunens riktlinjer och anvisningar också mycket begränsat. Många av socialsekreterarna i studien har också svarat direkt nej på frågan om de känner att de kan påverka organisationen. Det är dessutom få som i samband med frågan nämner de anordnade planeringsdagarna eller det faktum att de själva får skapa sina egna mål. De flesta har dock betonat att de inom sin delegation har stor frihet. Det de känner att det kan påverka är mindre delar i arbetssättet, till exempel det bemötande de ger klienterna och den metod de använder. En person påpekar också att det är lättare att påverka teamet än avdelningen i stort. Detta tyder på att intervjupersonerna känner att det de kan påverka är ”det lilla” sammanhanget, inte det stora.

Delegationen och det handlingsutrymme som denna ger är en del av organisationsstrukturen. Genom att delegera kan organisationen enligt Johansson (1997) utöka sin kapacitet, men det kräver också att ledningen kan kontrollera att

arbetarna inte överskrider sin delegation. I den organisation som vi undersökt, liksom i andra gräsrotsbyråkratier, är det svårt för ledningen att kontrollera socialsekreterarnas arbete när de väl fått delegation. Kontrollen är också viktigare i gräsrotsbyråkratier just för att arbetarna här har en omfattande beslutsfattningsrätt (ibid). Socialsekreterarna utför ett ensamarbete, de får själva göra bedömningar och fatta beslut. Intervjupersonerna för dock diskussioner med kollegor och ledning kontinuerligt och på så sätt sker en kontroll och en anpassning. Många av intervjupersonerna påpekar emellertid att de inte behöver rådfråga någon annan. Det är därför, som vi ser det, viktigt för organisationen att det sker en utförlig kontroll innan en socialarbetare ges delegation. Clara beskriver att man i början av anställningen har en mycket nära kontakt med arbetsledarna, men att denna kontakt minskar när man känner sig säkrare i sitt beslutsfattande. Detta handlar antagligen inte bara om att socialsekreteraren ska känna sig säker, utan också om att ledningen ska känna sig säker på att socialsekreteraren fattar rätt beslut. Detta är som vi ser det en nödvändighet inom alla organisationer och kanske särskilt viktig i organisationer som denna, då det handlar om rättssäkerhet. Socialsekreterarna måste alltså till stor del ha socialiserats in i organisationen innan de ges delegation.

För att organisationen ska fungera måste arbetarna välja att sätta organisationens intressen före sina egna. Johansson (1997) beskriver olika sätt att uppnå detta. Ett sätt att åstadkomma detta är genom att arbetaren är beroende av organisationen, detta förutsätter dock en viss kontroll. Även om det är svårt att kontrollera socialsekreterarnas arbete kan en viss kontroll ske i efterhand om ett beslut i ett ärende blir uppmärksammat. En av intervjupersonerna nämner till exempel att man kan bli avskedad om man går utanför sin delegationsrätt. Anställningsförhållandet i sig kan delvis ses som att socialsekreterarna är beroende av organisationen.

Både Johansson (1997) och Christensen et al. (2005) nämner indoktrinering. Som nämndes i avsnittet Normsyn menar Christensen et al. att socialiseringen in i organisationen antingen sker genom aktiv indoktrinering eller passivt genom anpassning. Johansson (1997) talar om att indoktrinering är ett sätt att få arbetarna att sätta organisationens intressen främst i organisationer där kontroll inte är möjlig. Vi tycker att vi ser exempel på indoktrinering, bland annat beskriver Berit att hon fått aha-upplevelser när hon förstått på vilket sätt man ska tolka olika riktlinjer (se Normsyn). Vi anser däremot att indoktrinering är ett starkt ord med negativ laddning och benämner hellre processen som insocialisering.

Alla intervjupersoner utom en hävdar att de anpassar sig efter arbetsledarens tolkning i en bedömningsfråga där åsikterna går isär. Den intervjuperson som säger att hon ibland, inom sin delegationsrätt, fattar beslut som arbetsledaren inte håller med om är den socialsekreterare som varit längst på arbetsplatsen. Detta tror vi kan ha att göra med att lång tid på arbetsplatsen kan ge en högre status, men också att man värderar erfarenhet högt. Lipsky (1980) skriver att gräsrotsbyråkrater ofta måste fatta beslut utifrån oklara beslutsgrunder där det också är osäkert var följderna av beslutet blir, han menar att arbetarna i dessa beslut främst använder sig av tidigare erfarenheter. Intervjupersonerna betonar själva att besluten ofta rör sig om bedömningar och vi tycker då kanske inte att det är så konstigt att personer som har lång erfarenhet känner sig säkrare i sina bedömningar och också av andra ses ha mer befogenhet att fatta det beslut som känns bäst.

5.4 Konflikter

5.4.1 Anpassning i/till yrkesrollen

Vi ställde i intervjun frågan om intervjupersonen någon gång kände att denna var tvungen att anpassa sin personliga uppfattning i yrkesrollen. Att känna på ett sätt som privatperson men enligt regler och riktlinjer vara tvungen att göra något annat var något som de flesta kunde känna igen. Oftast var det lagar, regler och riktlinjer som man anpassade sig efter, men Berit poängterade att även chefens och kollegornas uppfattningar kunde påverka bedömningen. De flesta såg också anpassningen som något bra, som tryggar rättssäkerheten.

Gabriella tycker att det kan vara en stor skillnad på vad hon tycker privat och hur hon yrkesmässigt agerar. Anna känner också ibland att hon vill göra annorlunda men att hon måste inordna sig i det regelverk som finns när hon är anställd som tjänsteman. Liksom många andra av intervjupersonerna betonar hon att detta inte är något som sker dagligen. Detta kan kännas jobbigt där och då, ”men det är ju inte en känsla av att man måste göra så mycket våld på sig själv så att det blir jobbigt”. Hon tar som exempel personer som har levt på ekonomiskt bistånd under en väldigt lång tid och antagligen kommer att fortsätta göra detta under lång tid. Ibland kan hon då personligen känna att dessa människor skulle beviljas något extra, till exempel runt jul, men poängterar att det inte är det som biståndet är till för. Anna menar att om man inte kan anpassa sig till lagstiftningen så kan man inte arbeta på en socialbyrå, man kan inte gå utanför delegationsrätten. Hon säger dock också att hon enstaka gånger önskar att det var mer tånjbart.

Anna menar att man ibland ”tänker lika mycket med hjärtat som med hjärnan”, Berit är inne på samma linje när hon pratar om empati. Även Berit tar som exempel att ansökningar utöver norm, men också andra individuella bedömningar, kan vara svåra och säger ”där skulle jag kunna känna att ibland kanske man inte riktigt är överens, om man säger, som privatperson med den professionella rollen”. Hon betonar att man ska ha kvar empatin, men att man inte får gå in för djupt så att man gör bedömningen efter känslan. Hon menar att hon oftast kan förstå varför det är på ett särskilt sätt och tycka att det är rimligt, men att det har hänt att det, även efter att hon fått något förklarat för sig, ibland inte känts bra att fatta det beslut som skulle fattas. Också Diana känner av konflikten, hon har ofta en vilja att ”gå klientens väg” efter att ha träffat och pratat med klienten. Hon säger att hon inte alltid tycker som

lagstiftaren, riktlinjerna eller chefen men ser anpassningen som nödvändig, detta för att garantera rättsäkerheten. Hon säger också att man först och främst går efter lagstiftningen, hon kan inte "sitta och fatta egna beslut utifrån mina egna personliga preferenser", men hon tror också att hennes personliga uppfattning påverkar hur hon arbetar.

Eva menar att hon kan skilja på sin personliga uppfattning och det hon måste göra som tjänsteman, men att dessa inte alltid behöver stämma överens. Även hon nämner ansökningar utöver norm som något som hon ibland kan känna att hon vill bevilja även om det tydligt framgår att det inte ska beviljas. Hon nämner att hon till exempel vid intervjutillfället har avvaktat i några dagar med att skriva ett avslag som bär emot. Det skulle vara ett grovt tjänstefel att bevilja ansökan och det går därför inte, men hon säger att detta skapar mycket ångest. Eva tycker dock att man kan använda sig av detta i relationen till klienten: "Man kan faktiskt delge klienten att 'det här tycker jag, men vad jag tycker som person spelar ingen roll för jag som tjänsteman måste besluta det här'"

Clara är en av dem som tror att en anpassning sker automatiskt. Hon menar först att hon inte behövt anpassa sig och att det hade varit svårt att jobba om det hon gör inte hade känts rätt. Hon tror att hon inte känner av konflikten så mycket då hennes personliga uppfattning och det utförda arbetet stämmer bra överens. Hon medger dock att det finns vissa enskilda fall där hon fått anpassa sig efter lagen.

Filippa är den enda som inte tycker att man måste anpassa sig i yrkesrollen. Hon är mycket emot att socionomer ska ha ett visst tänkande eller vara några slags övermänniskor. På frågan hur hon hanterar en situation där organisationens och hennes personliga uppfattning skiljer sig svarar hon att det i dessa sällsynta fall är arbetsledningens linje som blir gällande.

Några av intervjupersonerna talar om att riktlinjer och regler ibland står i vägen. Anna nämner att de diskussionsforum som finns även kan användas för att hitta alternativa lösningar:

Ibland när man tycker att man verkligen vill göra annorlunda, då kan man ju ta upp det i våra tvärgrupper. Då kanske man kan göra det till viss del, man kanske inte måste vara klienten tillmötesgående till 100 %, men man kanske kan vara till hjälp lite grand. Att man spånar och kan hitta andra vägar eller andra lösningar. Det är ju därför lite också som vi har tvärgrupper, att vi ska ges möjligheter om vi tycker att 'oh, vad jobbigt nu det här blev', man vill kanske väldigt väl hjälpa en person och så stämmer

det inte i regelsystemet då, men så kanske man kan få hjälp att hitta andra sätt att nå lösningar och vara på hjälp kanske på ett annat sätt.

Hon menar att det finns många sätt att kringgå saker, och som några andra av intervjupersonerna poängterar hon att man till exempel inte behöver ta upp saker i diskussionsforumen om man tror att alla andra kommer att tycka annorlunda. Hon poängterar dock att man vill att besluten ska vara förankrade hos alla.

Även Eva berör ämnet. Hon säger att man när man jobbar länge med varandra, till exempel med någon i en annan organisation, så diskuterar man mer och gör fler individuella bedömningar i osäkra ärenden. Man går då inte alltid strikt efter riktlinjerna vilket hon tycker är smidigare.

Analys

Alla intervjupersoner utom en tyckte att man borde anpassa sig i yrkesrollen. Den person som inte ansåg det är samma person som inte ansåg att det finns en normsyn, nämligen Filippa som inte tycker att man ska behöva tänka på ett visst sätt. Samtliga intervjupersoner svarade dock att det hänt att de känt på ett sätt kring ett beslut, men att de sedan i yrkesrollen måste ta hänsyn till lagar och riktlinjer och därmed varit tvungna att fatta ett annat beslut.

Som tidigare nämnts menar Lipsky (1980) att många gräsrotsbyråkrater har en tanke om att hjälpa andra när de väljer yrket, men att denna tanke inte går ihop med den byråkratiska strukturen. Anna säger att hjärtat ibland tänker lika mycket som hjärnan. Detta uttryck kan tolkas som att hon ibland kan känna starkt för att hjälpa en klient men vet om att hon inte kan hjälpa till med just detta i det sammanhang hon befinner sig. Hon betonar samtidigt att man inte kan arbeta på en socialbyrå om man inte kan anpassa sig till lagstiftningen. Också andra intervjupersoner nämner att det ibland sker krockar mellan vad de känner empatiskt och det de förväntas göra som tjänsteman.

Johansson (1997) menar att det i gräsrotsbyråkratens yrkesroll finns en konflikt mellan att vara sig själv och att vara en del av organisationen. Organisationen vill standardisera alla klienter medan arbetaren har handlingsutrymme att göra individuella bedömningar och därmed anpassa byråkratin efter klienten. Den avvägningen som arbetaren måste göra mellan sin personliga uppfattning och att anpassa sig till organisationen är därför, enligt Johansson, en avvägning inom yrkesrollen och inte mellan två olika roller. Vissa intervjupersoner uppfattar ibland en

konflikt i samband med anpassningen från privatperson till yrkesrollen, men betonar att det inte är något som är aktuellt varje dag. Många betonar också att det inte är så stora konflikter men hos vissa kan den dock skapa en del ångest, som den till exempel gör hos Eva. Till skillnad från Johansson (ibid) känner vi att intervjupersonerna ser konflikten som något som sker i anpassningen från privatperson till tjänsteman, även de som tycker att anpassningen sker automatiskt och utan större problem. Vi anser istället att de har med sig sina personliga värderingar in i yrkesrollen och att dessa påverkar arbetet men att de ibland måste bortse från de egna värderingarna för att istället följa lagar och riktlinjer. Det blir därmed en avvägning inom yrkesrollen.

I samband med att Eva talar om den konflikt det kan innebära att anpassa sig till riktlinjerna nämner hon även att man kan använda detta i klientrelationen genom att förklara att hon inte personligen tycker på det sätt som hon faktiskt måste besluta. Lipsky (1980) menar att arbetaren kan känna att den inte gör tillräckligt för klienten. Denna kan då skydda sig, genom att hänvisa till lagen eller att den bara gör sitt jobb, när klienten kräver att få mer hjälp. Detta kan vara ett sätt för arbetaren att hantera att klienternas förväntningar är högre än vad arbetaren faktiskt kan göra. Att säga att man bara gör sitt jobb eller följer order är enligt Lipsky också ett sätt att försöka få klienten att se på saken utifrån det byråkratiska sammanhanget och få förståelse för gräsbyråkratens yrkesroll. Det Eva beskriver kan i detta ljus ses som ett sätt att hantera konflikten mellan hennes syn och organisationens syn, hon tydliggör helt enkelt för klienten att hon vill göra mer för denna.

Rättssäkerhet pekas av intervjupersonerna ut som en viktig faktor till varför en anpassning från privatperson till tjänsteman är nödvändig. Det är lagar, regler, förordningar och mer erfarna tjänstemän och chefer man rättar sig efter. Ur deras tankar om detta kan man utläsa att de menar att de anpassar sig för klienternas skull, så att de inte ska bli orättvist behandlade. Däremot talar några av intervjupersonerna också om att hitta alternativa lösningar eller att kringgå riktlinjer. Lipsky (1980) nämner att arbetare ibland kan anse att till exempel rutiner är illegitima om de själva inte delar ledningens mål. Arbetarna kan då, till exempel för att hjälpa en klient, hitta vägar runt bestämmelserna. Det kan även vara ett sätt att låta sina egna värderingar kring klienterna styra. Flera av intervjupersonerna nämner exempelvis att man inom delegationen har frihet att fatta de beslut man vill, det finns inget som säger att man måste diskutera osäkra ärenden utan detta är mer en stödjande möjlighet. Anna säger till exempel att man inte behöver ta upp ärenden där man tror att kollegor eller

ledning kommer att bedöma situationen annorlunda. Hon nämner också att diskussionsforumen kan användas för att hitta alternativa lösningar om man vill hjälpa en klient men regelsystemet inte stämmer, att man tillsammans då kanske kan se andra sätt att hjälpa.

Johansson (1997) menar att arbetarna kan välja att engagera sig mer i vissa klienters ärenden och använda sin position och kunskap till att skapa fördelar för dessa klienter. Utifrån intervjuerna har vi förstått att det också kan handla om vilka kontakter socialsekreteraren har och hur dessa utnyttjas. Eva nämner till exempel att ett långvarigt samarbete med personal i en annan organisation kan skapa smidigare arbetssätt där man inte går strikt efter riktlinjer utan mer gör individuella bedömningar.

Att kunna hitta alternativa lösningar eller handlingsätt tror vi kan vara mycket positivt i många fall, systemet kan säkert vinna på att vara något flexibelt. Däremot kan det även här finnas problem gällande rättssäkerheten. Vilka klienter är det till exempel som socialsekreterarna väljer att engagera sig i extra mycket och försöka se alternativa lösningar för?

5.4.2 Konflikter på arbetsplatsen?

Intervjupersonerna har under intervjuerna sagt att det inte finns några direkta konflikter på avdelningen, även om man så klart kan tycka olika. Dessa situationer hanteras genom diskussioner i de olika forumen och med enhetscheferna. Endast en av intervjupersonerna nämner att det i diskussionerna händer att folk kan tycka väldigt olika. Anna beskriver hur det kan gå till i diskussionsforumen:

Men vi pratar ju om det på grupperna, så den då som kanske tycker att en har lite för... får höra att 'där tycker jag att du gör en felaktig bedömning, eller är väldigt generös, och jag förstår inte hur du tänker, och hur kom du fram till detta', då får man ju mer resonera. Och så får man höra andra åsikter, aspekter och lite så att om någon verkligen vill ge avslag och man tycker att 'nä, så kan du inte göra, hur ska de då klara sig, och hur ser du det ur ett längre perspektiv?', att man verkligen resonerar så att det inte blir bara överdrivet för mycket eller överdrivet ingenting, utan man resonerar i ärenden som är lite svårare, så att det ska bli bra.

Hon, liksom de övriga intervjupersonerna betonar dock att man hela tiden diskuterar sig fram till lösningar. Clara säger att hon först går till sitt team när hon har problem i något ärende, annars går hon till enhetschefen. Clara säger att man diskuterar sig fram, hon tycker att det kan vara bra att få andra synsätt. Hon och

enhetschefen kan ha olika åsikter, men hon betonar att det inte är svart eller vitt, utan att man pratar igenom och försöker diskutera sig fram till vad som är bäst. Gabriella kan inte komma på någon specifik situation där man har tänkt väldigt olika i forumen. Hon säger som Clara att det inte blir konflikter då man inte ser saker i svart eller vitt. Istället diskuterar man och resonerar, ”kan det vara så här?”. Hon säger att diskussionerna inte är för att fatta beslut utan för att ge utrymme till just diskussion då det annars är mycket ensamarbete.

Berit tycker att de diskuterar mycket på arbetsplatsen men kan inte heller komma på någon situation där det har varit så olika uppfattningar att de inte vetat hur de skulle hantera situationen. Hon säger att hon försöker förstå vad det är hon tänker fel ifall hon och chefen inte tänker lika, att hon inte har all information. Om hon fortfarande inte riktigt håller med chefen om det beslutet som hon måste fatta så försöker hon få så mycket information som möjligt, dels så att hon förstår själv och dels så att hon kan förklara för klienten. Hon menar dock att hon kan föra en diskussion med chefen och att hon då, om hon har en väldigt bra motivering som chefen tycker låter rimlig, kan få medhåll.

Även Anna talar om att kunna motivera sina tankar. Hon menar att om någon kommer med en ny idé, exempelvis om hur jobbet ska läggas upp, så får personen argumentera för det. Möter man motstånd så får man tänka till och motivera och förklara, och om förklaringen är tillräckligt bra så kan en ändring ske. Anna menar att besluten ofta handlar om en bedömningsfråga och att man, om man är genomtänkt i det man säger, kan göra som man vill inom lagen. Hon menar att det handlar om hur trygg man är i yrkesrollen och hur

du kan motivera och hur bra är du på att uttrycka dig när du skriver och om du gör bra bedömningar. Det hänger ihop, och det märker man när man skriver till Arbetsutskottet, alltså vår nämnd, ansökningar som inte vi och inte våra chefer har delegation på. Där handlar det mycket om att tala om, och vara tydlig och motivera det ordentligt så att de förstår det.

Diana tycker inte att de har så olika syn på klienter på avdelningen, men om det är något så diskuteras det i diskussionsforumen. Också hon pratar med chefen om det är något ärende hon inte vet hur hon ska hantera och säger att det kan hända att de har olika uppfattningar. Men då tycker hon inte att hon kan göra annat än att säga vad hon tycker. Hon betonar dock, precis som Anna och Berit, att det handlar om ”hur man argumenterar liksom också, hur jag väljer att lägga fram det” när hon pratar med

kollegor och chef. Även Eva tar upp att hon kan påverka kollegornas syn på klienterna beroende på hur hon lägger fram ett ärende, detta främst i individuella fall. Också med chefen sker många diskussioner. Eva säger att hon kan bli sur om hon och chefen har olika åsikter, detta för att hon vill ha det som hon vill, som hon säger, men att chefens beslut är det som gäller. Hon diskuterar då mycket med chefen och försöker få det på sitt sätt, men om detta inte går vill hon, precis som Berit, att chefen förklarar väldigt noga hur hon tänker så att Eva sen kan förklara för klienten.

Filippa säger att de diskuterar väldigt mycket på arbetsplatsen, till exempel om någon har kört fast i ett ärende. Hon säger också att man kan diskutera detta på handledningen. Hon säger att det är mycket sällan som hon och arbetsledningen har haft väldigt olika uppfattningar. För det mesta fortsätter man att diskutera tills man får samma syn på ärendet eller kan enas om en linje. Hon tar dock upp att hon någon gång har rådfrågat kommunjuristen om vad som går att göra, men att arbetsledarens förslag då varit det rätta.

Analys

Enligt intervjupersonerna finns det inte några direkta konflikter på avdelningen. Man kan ibland tänka eller tycka på olika sätt men, som två intervjupersoner uttrycker det, man ser inte saker i svart och vitt. Även olika åsikter verkar vara relativt sällsynt, endast en person säger att man kan tycka väldigt olika. Detta kan vara en följd av att en stark normsyn utvecklats i och med de olika diskussionsforumen eller en följd av att diskussionsforumen existerar och socialsekreterarna därmed ges ständiga möjligheter att diskutera saker innan konflikter uppstår. Det kan också bero på en vilja hos intervjupersonerna att framställa avdelningen på ett bra sätt. Hur det än ligger till med detta så diskuterar man mycket på avdelningen, Filippa menar att man oftast diskuterar tills det att man får samma syn på ärendet eller kan enas om en linje.

Det är i dessa diskussioner som intervjupersonerna känner att de kan påverka både kollegor och arbetsledare. Anna menar att man indirekt gör detta ibland, men påpekar också att det också kan ske direkt genom att någon i diskussionerna till exempel säger ”nämen så kan du inte tänka, vad har du för belägg för att säga det?”. Berit poängterar att det är svårare för någon som är ny att påverka, medan personer som har jobbat länge och har erfarenhet, och därmed en annan säkerhet i sin yrkesroll, kan påverka på ett annat sätt. Hon tycker dock att alla kan påverka varandra i diskussionerna genom att föreslå andra tankesätt.

Många poängterar att det är viktigt att kunna argumentera, motivera och lägga fram saker på rätt sätt. Diana säger exempelvis att det handlar om ”hur man argumenterar liksom också, hur jag väljer att lägga fram det” och Anna talar om hur viktigt det är att kunna motivera och uttrycka sig på ett tydligt sätt. På en arbetsplats där normsynen ständigt skapas genom diskussioner är det förståeligt att ens diskussionsskicklighet är relevant, hur bra man kan argumentera och motivera blir avgörande för ens påverkan på normsynen. Det leder dock till en fråga huruvida det är de som bäst kan argumentera och därmed ”vinner” diskussionerna också är de som helt styr normsynen på avdelningen. Hur stor påverkan på normsynen får de som inte är lika bra på att uttrycka sig? Vi kan inte utifrån vår undersökning säga något om hur det ser ut, men i relation till det som togs upp ovan kan det vara problematiskt. Det innebär nämligen att det är viktigt att arbetsledarna är duktiga på att argumentera och motivera och därigenom få socialsekreterarna att se frågor utifrån deras synvinkel. Om inte så kan det finnas en risk att det, som Lipsky talar om, blir arbetarna som skapar policyn och att denna inte sammanfaller med organisationens mål och syfte.

6 AVSLUTNING

Vi kommer nu att först sammanfatta våra resultat och besvara våra frågeställningar, sedan följer en slutdiskussion.

6.1 Sammanfattning

Syftet med vår uppsats var att undersöka hur socialsekreterares personliga uppfattning om behovet av ekonomiskt bistånd, existerar i och påverkas av organisationen.

Vår första fråga var ”Hur ser socialsekreteraren utifrån sin uppfattning om sociala problem på det ekonomiska biståndets utformning och sättet att arbeta med detta?”

Till största delen anser intervjupersonerna att det ekonomiska biståndet är bra, många betonar att det är bra att detta sista skyddsnät existerar. Detta kan ses i relation till att majoriteten av intervjupersonerna tycker att samhället har ett ansvar för medborgarna. Det riktas också en del kritik mot systemets utformning, främst mot att de klienter som lever av biståndet under flera år har svårt att klara sig. Några av intervjupersonerna tycker att det ställs för höga krav på vissa av klienterna, till exempel att planera eller fylla i papper, något som man anser att klienterna ofta har svårt för. Samtidigt betonar alla att man bör ställa krav på klienterna och att de har ett ansvar.

Det vi tycker oss se i våra intervju svar är att socialsekreterarna tycker att det skulle vara bättre för klienterna och dem själva om varje socialsekreterare har färre klienter som de då kan följa nära. Detta skulle också innebära att socialsekreterarna kunde se mer resultat av sitt arbete, något som flera nämner är viktigt för dem. Den höga arbetsbelastningen omöjliggör dock detta. Vid tillfällena av hög arbetsbelastning menar vissa av intervjupersonerna att de därför väljer att prioritera vissa klienter.

Även om intervjupersonerna främst betonar strukturerna i samband med sociala problem så finns det en grupp där man ser mer individuella förklaringar. Personerna talar om två olika grupper av klienter – de långvariga och de kortvariga. De kortvariga kommer snabbt ut ur systemet igen medan de långvariga kan bli kvar i flera år. Många av de långvariga klienterna blir kvar också när arbetstillfällena ökar, och en av intervjupersonerna tänker att denna grupp inte riktigt har förmågan att klara av ett jobb. Arbetshinder av diverse slag nämns, bland annat missbruk och psykisk sjukdom. När intervjupersonerna talar om denna grupp är det alltså istället för betoning på samhället mycket betoning på individen.

Vår andra fråga var ”Vilken gemensam syn på behovet av ekonomiskt bistånd upplever socialsekreteraren att arbetsplatsen har, och hur samexisterar denna med socialsekreterarens egen uppfattning? – stämmer de överens, anpassar socialsekreteraren sin syn eller går det bra att de skiljer sig?” De som har försökt beskriva den gemensamma synen (normsynen) de tycker finns på avdelningen säger att den är öppen och förstående, samt att det finns en respekt för klienterna och att man ser till dennes individuella situation. Intervjupersonerna som anser att det finns en normsyn tycker också att denna stämmer överens med hur de själva ser på arbetet och klienterna.

Vissa av intervjupersonerna tror att anpassningen till den gemensamma synen sker automatisk. Vi menar att den kan vara automatisk på det sätt att den sker omedvetet, men att insocialisering och ständig anpassning till den gemensamma synen är mycket viktiga delar i organisationsstrukturen. Anpassningen sker främst genom de diskussioner som förs i de olika forumen. I dessa får nyanställda lära sig både formella och informella normer och värderingar, avdelningens syn på behovet av ekonomiskt bistånd och sättet att bedöma stärks och vidareutvecklas. Då denna normsyn påverkar de beslut som fattas på avdelningen menar vi att denna också är en del av organisationens policy.

Trots att vi ser dessa försök att påverka socialsekreterarna att anpassa sig till den gemensamma synen hävdar ändå alla intervjupersoner att det går att skilja sig från denna, både gällande synen och i arbetssättet. De betonar dock starkt att man måste hålla sig inom ramarna. Intervjupersonerna ser ramarna som de formella riktlinjer som upprättats men vi funderar på om ramarna kanske är snävare än så, då de även måste anpassa sig efter de informella normer som finns. Man får dock inte glömma att socialsekreterarna är högst delaktiga i skapandet av normsynen, även om arbetsledningen finns med i diskussionsforumen och på så sätt kan kontrollera synen.

Vår tredje fråga var ”Känner socialsekreterarna att det har något handlingsutrymme att påverka organisationen eller arbetssättet?”. I intervjuerna har det framkommit att socialsekreterarna känner att de inte kan påverka organisationen särskilt mycket. Det de känner att de kan påverka är främst hur de bemöter klienter och till viss mån arbetssättet. Inom delegationen känner socialsekreterarna dock att de har ett stort handlingsutrymme. Däremot är det arbetsledningen som avgör när någon är redo att ges delegation. Innan delegation ges sker en insocialisering. Allt detta innebär en kontroll av arbetarna, när de anses vara insocialiserade och därmed fattar

rätt beslut så får de beslutsrätt. Även det faktum att arbetsledningen deltar i diskussionsforumen innebär en kontroll, då normsynen ständigt övervakas.

Vår fjärde fråga var ”Hur hanterar socialsekreteraren eventuella konflikter mellan sin syn och organisationens syn på behovet av och arbetet med ekonomiskt bistånd, och hur hanteras konflikter kollegor emellan?”. Intervjupersonerna känner generellt att organisationens mål stämmer överens med deras egna mål med arbetet, därmed upplevs ingen konflikt gällande detta. Huvudmålet med arbetet ses vara att klienterna ska bli självförsörjande. Vissa mål ses dock som både svårförståliga och svåruppnåeliga, vilket tyder på att dessa inte är förankrade bland organisationens anställda. Dessa mål är utformade på ett sådant sätt att de inte behöver beaktas i arbetet, därmed verkar socialsekreterarna inte behöva anpassa sig efter dem.

Enligt intervjupersonerna händer det att det kan uppstå en konflikt mellan deras egen och arbetsledningens sätt att se i ett ärende. Alla utom en person säger att de då går på arbetsledningens linje. Personen som inte anpassar sig är den person som varit anställd längst. Detta tror vi beror på att hon har högre status då erfarenhet värderas högt. Som vi förstår det hanterar man de olika åsikterna genom att diskutera med arbetsledaren tills man åtminstone kan se dennes syn på saken.

Det är dock inte bara mellan arbetsledningens och arbetarnas syn det kan finnas konflikt. Alla intervjupersoner nämner att de, ibland eller ofta, enligt lag och riktlinjer måste fatta beslut som de personligen inte håller med om. Som privatperson känner man empati för klienten, men i yrkesrollen måste man göra en avvägning mellan sina personliga värderingar och regelverket. Vissa personer säger att det inte handlar om stora konflikter medan andra menar att det kan skapa en del ångest. En intervjuperson hanterar det bland annat genom att tydliggöra för klienten att hon personligen har en annan syn på saken. Några intervjupersoner talar också om att kringgå riktlinjer och regler som man inte anser gynna klienterna.

Mellan kollegor finns det enligt intervjupersonerna inte så mycket konflikter, man diskuterar istället i de olika forumen när det finns olika åsikter. Detta kan tyda på att normsynen är stark på avdelningen. Många nämner hur viktigt det är att kunna argumentera för och motivera sina åsikter, både inför kollegor och arbetsledning. Då normsynen utvecklas genom diskussionerna borde den som är bra på att argumentera därmed kunna påverka normsynen mycket.

6.2 Slutdiskussion

När vi tittade på det möte som uppstår mellan individ och organisation, blev det naturliga att titta på hur individens personliga uppfattningar påverkades av organisationen och tvärtom. Relevant i sammanhanget är också tjänstemannens handlingsutrymme. Vi har under arbetets gång lärt oss att det inte finns några enkla svar på svåra frågor. Det går alltså inte att bara svara mycket eller litet, ja eller nej, eftersom det är många faktorer som spelar roll och som man måste ta hänsyn till. Vi har funderat mycket kring uppifrån-och-ner-perspektiv och nerifrån-och-upp-perspektiv, men kan inte se något entydigt svar. Anpassar sig socialsekreterarna sig helt efter lagar och organisationens uppsatta mål eller påverkar de organisationspolicyn så pass mycket att de kan sägas forma organisationen?

Få av intervjupersonerna känner att de kan påverka organisationen. De känner främst att de kan påverka "det lilla", till exempel sättet att bemöta klienterna, vilket är samstämmigt med resultat i tidigare forskning (se Howe, 1991; Gustavsson och Larsson, 2006). Däremot känner de att de inom sin delegation har mycket handlingsutrymme. Det finns i socialtjänstlagen ett inbyggt handlingsutrymme för socialsekreterarna då det alltid ska ske en individuell bedömning i alla ärenden. Vi tror att intervjupersonerna ser organisationen som något stort, rigit och orubbligt och därför inte uppmärksammar de chanser att påverka som de faktiskt har. Genom deras handlingsutrymme har socialsekreterarna möjlighet att påverka organisationen, då deras beslut tillsammans skapar organisationens policy. Vi menar också att de, tillsammans, genom att påverka normsynen har mer inflytande på organisationen än de tror. Detta ger ett nerifrån-och-upp-perspektiv.

Vi har dock sett att det sker en anpassning till organisationen när man börjar jobba i denna, nyanställda socialiseras in i organisationen gällande informella normer och värderingar, det vill säga organisationskulturen. Insocialiseringen innebär att socialsekreterarna tidigt delar de informella normer och värderingar som finns. Arbetsledningen avgör när någon ska få delegation (alltså är tillräckligt insocialiserad för att fatta rätt beslut) och är delaktiga i formandet av normsynen. En del av denna normsyn är den gemensamma bedömningssyn som finns på avdelningen, alltså hur olika riktlinjer ska tolkas. Bedömningssynen, men även normsynen i stort, påverkar självklart besluten som socialsekreterarna fattar och om denna är väl förankrad i lagar, riktlinjer och organisation är det ett uppifrån-och-ner-perspektiv som gäller.

Genom insocialisering och anpassning till normsynen blir socialsekreterarnas påverkan på organisationen ändå inte så stor, då detta skulle innebära att de inom sitt handlingsutrymme ändå fattar mycket likartade beslut. Frågan är dock hur mycket av deras personliga syn som faktiskt anpassas till normsynen. Om insocialiseringen innebär att den personliga synen i de flesta fall sammanfaller med organisationssynen borde det aldrig bli några konflikter dessa syner emellan. Intervjupersonerna vittnar dock om att det finns tillfällen där det faktiskt uppstår konflikter mellan det personliga synsättet och det beslut som måste tas. Detta visar att socialsekreterarna trots anpassning till normsynen inte alltid delar organisationssynen. Ett fåtal av socialsekreterarna nämner också att man ibland kan kringgå riktlinjer som man inte tycker gynnar klienterna. Några väljer också att prioritera vissa klienter eller grupper av klienter. Genom att prioritera vissa klienter påverkar man i högsta grad organisationen efter sina egna uppfattningar, även om detta sker på ett informellt plan. På vilka grunder klienterna prioriteras kan vi utifrån denna undersökning inte uttala oss om, vi ser det dock som ett viktigt och intressant ämne att forska vidare i.

Många av intervjupersonerna påpekar att en anpassning till normsynen är nödvändig för rättsäkerheten. Däremot menar samtliga att det är tillåtet och önskvärt att skilja sig från denna och arbeta på olika sätt. Detta ser vi som konfliktfyllda påståenden. Intervjupersonerna säger att klienterna ska kunna få samma bedömning oavsett vilken socialsekreterare de träffar, samtidigt som de i nästa mening påpekar hur viktigt det är att man som socialsekreterare får jobba olika. För att klienternas rättsäkerhet ska vara helt tryggad måste alla socialsekreterare anpassa sig helt efter organisationen, men detta verkar vara något som inte kan uppfyllas i praktiken (och kanske inte bör uppfyllas) då vi alla är olika, har olika förhållningssätt och olika personlighet. Det ska enligt lag också alltid ske en individuell bedömning. Konflikten mellan rättviseaspekten och individaspekten (både socialsekreteraren som individ och klienten som individ) utgör alltså en stor del av socialsekreterarens arbete, även om det kanske inte är något de reflekterar över dagligen.

Även om socialsekreterarna tillsammans skapar en bedömningsyn är vägen dit inte alltid rak. Som tidigare nämnts kan det ibland finnas en konflikt mellan socialsekreterarens personliga syn och organisationens riktlinjer. Vi tycker oss också se att det ibland kan finnas en konflikt mellan om man ska lyssna till sig själv eller sina kollegor. Ska man i ärenden där man själv anser en sak vara bäst, men alla andra har en annan syn, stå på sig eller ska man anpassa sig efter normsynen? Under vår

utbildning har vi fått höra att det kan finnas skilda uppfattningar om huruvida man ser klienten eller arbetsgivaren som uppdragsgivare. Detta skulle kunna innebära en konflikt mellan om man ska ställa sig på klientens ”sida” eller organisationens. Vi har under arbetet med denna undersökning dock börjat se att det kanske istället handlar om att välja mellan sin egen eller organisationens syn.

I arbetet med ekonomiskt bistånd måste man som socialsekreterare anpassa sig efter lagar och riktlinjer. Det finns dock ingenting som säger att man som tjänsteman måste rätta sig efter arbetsplatsens organisationskultur. Det kan dock vara jobbigt att ständigt kämpa och alltid behöva försvara sina åsikter. Som människa har vi alla ett behov av att passa in, vara en del av någonting, även om vi inte alla gånger skulle vilja erkänna det. Den bild vi har av oss själva är inte alltid med sanningen överensstämmande. Många gånger vill vi gärna säga att vi går vår egen väg och står upp för våra åsikter, men vi människor påverkas mer av andra än vad vi själva tror. Den viktiga poängen är dock att samtidigt som vi påverkas av vår omgivning så påverkar vi denna tillbaka. Så också individen i organisationen. Organisationen påverkar sina anställda, det sker en anpassning till organisationskulturen, men de anställda påverkar också i hög grad organisationskulturen och därigenom organisationen.

REFERENSER

Böcker

- Ahrne, Göran (1987) "Byråkrati i organisationer och i samhället" ur Bergryd, Ulla (red.) *Den sociologiska fantasin – teorier om samhället*, Raben & Sjögren, Simrishamn
- Ahrne, Göran (1999) "Organisationsform och omgivning" ur Ahrne, Göran och Hedström, Peter (red.) *Organisationer och samhälle – analytiska perspektiv*, Studentlitteratur, Lund
- Bakka, Jørgen F.; Fivesdal, Egil; Lindkvist, Lars (2006) *Organisationsteori – struktur, kultur, processer*, Liber, Malmö
- Byberg, Ingrid (2002) *Kontroll eller handlingsfrihet – en studie av organiserings betydelse i socialbidragsarbetet*, Rapport i socialt arbete nr 101 – 2002, Stockholm Universitet, Akademitryck AB, Edsbruk
- Christensen, Tom; Laegreid, Per; Roness, Paul G.; Røvik, Kjell Arne (2005) *Organisationsteori för offentlig sektor*, Liber, Malmö
- Hechter, Michael (1983) "A Theory of Group Solidarity" ur Hechter (red.) *The Microfoundations of Macrosociology*, Temple University Press, Philadelphia
- Hjort, Torbjörn (2006) *Byråkrati eller socialt arbete? – om paradoxer i arbetet med försörjningsproblem*, FoU Skåne, Skriftserie 2006:3, Bildcenter AB, Lund
- Howe, David (1991) "Knowledge, power, and the shape of social work practice" ur Davies, Martin (red.) *The sociology of social work*, Routledge
- Johansson, Håkan (2001) *I det sociala medborgarskapets skugga – rätten till socialbidrag under 1980- och 1990-talen*, Arkiv, Kungälv
- Johansson, Roine (1997) *Vid byråkratins gränser – om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*, 2:a upplagan, Arkiv förlag, Eslöv
- Johnson, T (1972) *Professions and Power*, Macmillan, London
- Kvale, Steinar (2001) *Den kvalitativa forskningsintervjun*, Studentlitteratur, Lund
- Larson, M (1977) *The Rise of Professions*, University of California Press, Berkeley
- Lipsky, Michael (1980) *Street-level bureaucracy – dilemmas of the individual in public services*, Russel Sage Foundation, New York
- Odbrott, Göran (2005) *Absolut socialarbetare – samtal med socialarbetare om socialt arbete*, FoU Västmanland, Rapport 2005:1

Prottas, Jeffrey M (1979) *People-processing – The Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies*, Lexington Books, Lexington

Trost, Jan (2005) *Kvalitativa intervjuer*, Studentlitteratur, Lund, 3:e upplagan

Wilson, Lena (2004) *Socialsekreterare i Sundsvalls kommun – en undersökning om personalomsättning och arbetsmiljö*, FoU Västernorrland, Rapport 2004:4

Internet

Green, Malin och Johansson, Sverker (2005) *Att arbeta med en arbetslinje – Närbyråkratens syn*, c- uppsats i Komparativ Socialpolitik, Lunds Universitet, <http://theses.lub.lu.se/archive/2005/10/16/1129489531-24896-870/C-uppsats5B15D.pdf>, 061231

Gustavsson, Helen och Larsson, Ann-Sofie (2006) *Känslan av någonting – en studie av hur socialsekreterare upplever sitt handlingsutrymme inom ramlagen SoL*, C- uppsats i Socialt arbete, Malmöhögskola, <http://dspace.mah.se:8080/bitstream/2043/2147/1/c-uppsats.pdf>, 070102

Socialstyrelsen (2006) *Lägesrapport 2005 – Individ- och Familjeomsorg*, under publikationer på www.socialstyrelsen.se, 061227 (<http://www.socialstyrelsen.se/NR/rdonlyres/E145EF1F-32ED-493A-95D7-5F517F57F343/4979/20061316.pdf>)

Socialtjänstlagen (2001:453), Regeringskansliets rättsdatabaser <http://62.95.69.15/>, under författningar i fulltext, 070118

BILAGOR

Bilaga 1 – Intervjuguide

Intervjuguide Information om anonymitet och frivillighet

- Kön och ålder
- Hur länge har du arbetat som socionom?
- På vilka olika arbetsplatser/olika områden har du arbetat?
- Hur länge har du arbetat med ekonomiskt bistånd? - här? Avdelning/Team?

Egen syn på sociala problem

- Vad tror du generellt att sociala problem beror på? Reflektera. (Hur tänker du kring individen och samhället i detta sammanhang?)
- Vad tror du har format den personliga uppfattning om sociala problem som du har idag? (Hur påverkade tex utbildningen? Hur har arbetet här påverkat?)
- Vad tror du dina klienters ekonomiska problem beror på? (Utveckla, ta upp arbetslöshet)
 - Känner du att din uppfattning har förändrats under tiden du arbetat här?
- Ändrar du ibland uppfattning om anledningen till att en klient är i behov av ekonomiskt bistånd under den tid du har kontakt med klienten?

Organisationen och synen på sociala problem

- Känner du att det finns en normsyn på behovet av ekonomiskt bistånd på arbetsplatsen?
 - Hur förhåller du dig till denna?
 - Är det tillåtet att ha en annan syn?
- Känner du att dina mål i ditt arbete med klienterna stämmer överens med organisationens mål?
 - Hur ser du på organisationens mål?
- Känner du att du i din yrkesroll måste anpassa din personliga uppfattning om behov av ekonomiskt bistånd och hur man bör arbeta med detta? Exempel? (- Har du själv anpassat din inställning?)
 - Om ja, varför? (Organisationen, personalgruppen, för att utveckla en yrkesroll?)

- Hur tänker du kring en sådan anpassning? (Positivt/negativt, bör/ej göras)

Arbetet med ekonomiskt bistånd

- Vad tycker du om det ekonomiska biståndets utformning utifrån din uppfattning om klienternas ekonomiska problem? (arbetslösas)
- Hur arbetar ni med de klienter som är i behov av bistånd på grund av arbetslöshet eller otillräcklig inkomst av arbete?
- Hur tänker du kring de projekt klienterna ska medverka i för att vara berättigade till ekonomiskt bistånd? (Kring projektens utformning – närvaro, krav etc?)
- Upplever du att din uppfattning om de bakomliggande orsakerna till varför en klient är i behov av ekonomiskt bistånd påverkar hur du arbetar med den klienten? (vilka projekt du förespråkar, hur närvaron ska se ut o vilka krav som ställs) Kan du ge exempel?

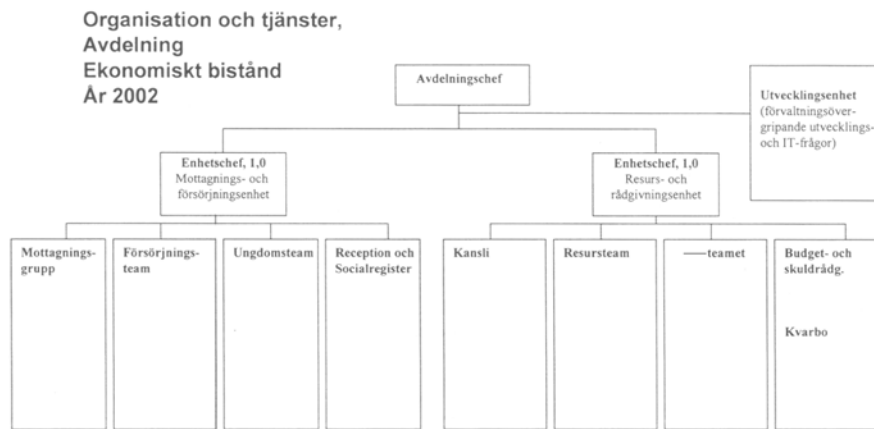
Kollegor och organisation

- Upplever du att du arbetar annorlunda med dina klienter än andra här på avdelningen?
- Är det accepterat att arbeta på ett annorlunda sätt?
 - Bör det vara accepterat att olika socialarbetare arbetar på olika sätt?
- Hur hanterar arbetsgruppen olika uppfattningar om vad en klients problem beror på, och olika föreslagna åtgärder?
- Hur hanterar du en situation där din uppfattning om vad som är bäst för en klient inte stämmer överens med organisationens arbetssätt?
- Vad tycker du att du kan påverka i ditt arbete?
 - Dina kollegors syn på klienternas behov av ekonomiskt bistånd?
 - Organisationens syn på detta?
 - Sättet att arbeta?

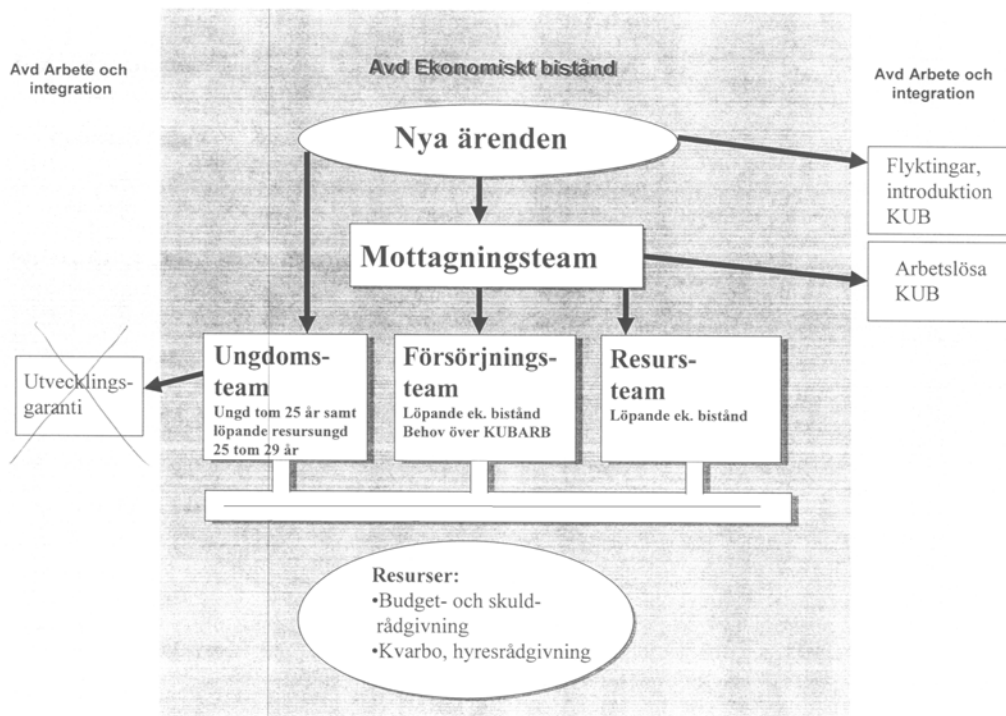
Något mer du vill ta upp, som vi inte tänkt på att fråga om?

Kontaktuppgifter (bl.a. en e-post adress dit vi kan skicka transkriberingen och det färdiga arbetet)

Bilaga 2 – Organisation: Avdelningen för ekonomiskt bistånd



Bilaga 3 – Ärendegång: Avdelningen för ekonomiskt bistånd



Bilaga 4 – Utdrag ur *Verksamhetsplanering, organisation och mål* 2005, Avdelningen för ekonomiskt bistånd

Egen försörjning och ordnad ekonomi till alla X-bor!

Verksamhet

- Handläggning av ekonomiskt bistånd
- Kravverksamhet gällande ekonomiskt bistånd
- Budget- och skuldrådgivning samt hyresrådgivning
- Socialregister
- Reception (servar även avdelningen för Vuxna)

Avdelningens mål

- Utredda enskildas och familjers behov av ekonomiskt bistånd utifrån en helhetssyn och medverka till hållbara lösningar av den ekonomiska situationen
- Bedriva budgetrådgivning och hyresrådgivning utifrån en helhetssyn och medverka till hållbara lösningar av den ekonomiska situationen eller boendesituationen
- Prioritering på arbetslösa ungdomar under 25 år och personer med behov av arbetsrehabiliterande insatser
- Synliggöra barnens situation i alla utredningar där barn finns i familjen
- Utveckla kvalitetsarbetet inom avdelningen

Tillvägagångssätt

- Aktivt arbeta för att öka den enskildes förmåga att klara sin försörjning och/eller sitt boende
- Öka samarbetet internt inom förvaltningen och med berörda myndigheter för att utveckla gemensamma metoder i rehabiliteringsarbetet
- Använda och vidareutveckla den lösningsfokuserade metoden
- Vidareutveckla metoderna inom budgetrådgivningen och hyresrådgivningen
- Följa upp verksamheten i enlighet med socialförvaltningens plan för verksamhetsuppföljning
- Ge en god service i form av korta väntetider, korrekt och kunnig handläggning samt ett gott bemötande