

# ”Vi får ett fast utrymme och får göra det bästa av det”

-En kvalitativ studie av hur budgetansvariga mellanchefer upplever att ekonomistyrning och budgetfrågor påverkar socialtjänstens arbete.

Av: Niclas Arheden

---

Socialhögskolan vid Lunds Universitet  
V.T. 2012



Handledare: Ulrika Levander

## **Abstract**

Author: Niclas Arheden

Title: “We get a solid space and must make the best out of it” - A qualitative study of how middle managers with budget responsibility finds that financial and budgetary issues affecting the work in the Swedish social services.

Supervisor: Ulrika Levander

The aim of this study was to examine how a budget-led practice affects middle managers with budget responsibility in the Swedish public social services to do their jobs. Based on five interviews, using middle managers in five different social fields, the main results show that the financial aspect in the public social services becomes an issue in the middle managers work-tasks. Three main tasks were identified consisting issues related to staff, budget and operational development. But the economic situation is showing that it's not possible to handle the high pressure of social cases and at the same time develop the organization as the managers would like. A dilemma appears to be the contradictions in providing adequate support from the social services when the tight budget creates limitations in which type of social services can be offered. From an organizational legitimacy perspective, this can be described as a problem where the conflict seems to be between profession and organizational professionalism.

Key words: middle manager, profession, professionalism, organization, budget, institutional theory, social services

<b>Innehållsförteckning</b>	<b>sid.</b>
<b>Förord</b>	<b>5</b>
<b>1. Inledning</b>	<b>6</b>
1.1 Problembakgrund	6
1.2 Problemformulering	8
1.3 Syfte och frågeställning	8
<b>2. Tidigare forskning</b>	<b>9</b>
<b>3. Teori</b>	<b>11</b>
3.1 Nyinstitutionell organisationsteori	11
3.2 Professionsteori	13
<b>4. Metod</b>	<b>15</b>
4.1 Val av metod	15
4.2 Urval	16
4.3 Intervjuer	17
4.4 Analys	18
4.5 Teoretiska utgångspunkter	19
4.6 Tillförlitlighet	20
4.7 Etiska överväganden	21
4.8 Orientering om kunskapsläget	22
<b>5. Analys</b>	<b>22</b>
5.1 Arbetet som mellanchefer	23
5.2 Mellanrollen	24
5.3 Dilemmat	26
5.4 Undernärda verksamheter	28
5.5 Kortsiktiga planer	30
5.6 Förändring?	33
5.7 Evidensbaserad praktik kontra profession	34
<b>6. Avslutande diskussion</b>	<b>36</b>

**7. Referenser** **39**

**8. Bilagor** **42**

Bilaga 1 42

Bilaga 2 43

## **Förord**

När jag nu står i slutet av den tunnel som från början kändes så lång kan jag konstatera att jag känner mig nöjd och stolt över den slutliga produkten. Likt en berg- och dalbana har mitt uppsatsskrivande haft både toppar och dalar där processen har varit både frustrerande och rolig, men framförallt lärorik. Som ensam uppsatsförfattare finns det många som har hjälpt mig att nå fram till den slutliga produkten och som jag därför skulle vilja tacka. Först och främst vill jag tacka samtliga intervjupersoner som ställt upp. Utan dem hade det inte blivit någon uppsats. Jag vill också tacka min familj och mina vänner som alltid bidragit med upplyftande och glädjande ord när processen gått trögt. Framförallt vill jag tacka min flickvän och sambo Jenny för att hon alltid ler och får de högsta bergen att kännas som futtiga små farthinder. Sist men absolut inte minst vill jag tacka min handledare Ulrika Levander som har varit till stor hjälp från början till slut. Ulrika har både pushat mig när arbetet gått trögt och stöttat under de mest stressiga situationerna.

# 1. Inledning

Mitt intresse för organisation och ledarskap har funnits med sedan jag började läsa på universitetet, men även långt tidigare. Kanske började det formas redan i ungdomen när jag fick höra att jag hade ”goda ledaregenskaper”, som en lärare uttryckt vid något tillfälle. Att skriva en uppsats inom ramen för organisation, men framförallt ledarskap, har kommit som ett resultat av detta. Under min praktiktermin på socionomutbildningen skapades intresset för vad som kommit att forma uppsatsens innehåll. Jag praktiserade då på ett privat företag som verksamhetschef över fyra LSS-boenden. Även om jag själv bara fick något av en provsmak på vad arbetet som mellanchefer kan innebära, väcktes många frågor och intressen i det vardagliga arbetet. Jag upplevde att mellanchefer har en mycket viktig roll, både som ansvarig för verksamhetens ekonomi och för att servicen som verksamheten ger är av god kvalitet och ständigt utvecklas. Utöver detta går också en stor del av tiden åt att få medarbetarna att känna att de trivs och gör ett bra jobb. Den mellanroll som mellanchefer befinner sig i upplever jag också många gånger som problematisk. Arbetet verkar inte ha någon tydlig idéram och många olika uppgifter utförs, både för att tillfredställa ledningens, medarbetarnas och brukarnas önskemål. Arbetets många uppgifter och sträma resurser bidrog därför ofta till att det inte alltid var möjligt att tillgodose alla behov på det sätt som önskades, vilket framhåller vikten av mellanchefer som en viktig kugge i organisationens uppbyggnad.

## 1.1 Problembakgrund

I betänkandet *Vård med omsorg – möjligheter och hinder* (SOU 2007:37) beskrivs hur den svenska vården och omsorgen sedan mitten av 1990-talet har utsatts för nya utmaningar på grund av en ökad strukturell arbetslöshet och ett ökat vårdbehov i samband med en minskad produktivitet. Som ett svar på dessa utmaningar har en omfattande reformering inom svenska kommuner genomförts, där marknaden i allt högre utsträckning har tillåtits styra utbudet av samhällsrelaterad service genom att så kallade beställar-utförar-modeller har införts i offentlig regi. På 1990-talet antog riksdagen Lagen om offentlig upphandling (SFS 1992:1528). Genom denna lag blev det möjligt för privata och fristående aktörer att sälja vård- och omsorgstjänster till offentlig sektor, vilket härefter har bidragit till en ökad mångfald inom den svenska välfärdssektorn (SOU 2007:37). Den nya trenden av New Public Management

började i samband med dessa förändringar också att etablera sig inom den offentliga sektorn. Med hjälp av styrningsmetoder och ideal från den privata sektorn har den offentliga marknaden härigenom försökt effektivisera sin verksamhet. Detta har även lett till en ökad ekonomisk styrning av det sociala arbetet som utförs idag (Tylefors, 2007).

Ansökningar om utredningar och nya ärenden strömmar enligt Socialstyrelsen in i ökad takt varje år och årligen får närmare en tiodel av den svenska befolkningen insatser från socialtjänsten (Bergmark et.al, 2008). Omfattningen av den svenska socialtjänsten utgör närmare 45 procent av Sveriges samlade kommunala verksamhetskostnader (ibid.). Stora krav ställs därför på att den service som förmedlas ändå är av god kvalitet (Socialstyrelsen, 2011b). Minst lika viktigt som att ge god service är att det finns väl fungerande och välorganiserade verksamheter som kan handskas med det stora trycket av inkommande och pågående ärenden. Ett fortsatt ökat vård- och omsorgsbehov kombinerat med strama resurser, framhåller vikten av att den offentliga verksamheten fullföljer sitt uppdrag. Enligt Socialtjänstlagen (SFS 2001:453) har socialnämnden en skyldighet att hjälpa den som inte själv klarar av att tillgodose sina behov på egen hand. För att säkra samtliga krav och mål som gäller för respektive verksamhet inom socialtjänsten, krävs enligt föreskrifter från Socialstyrelsen (2011b) ett effektivt och systematiskt tillvägagångssätt för att lyckas. I informationen som framgår i nya föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete, framhålls vikten av att systematiskt och fortlöpande utveckla och säkra kvaliteten inom socialtjänstens verksamheter. Råden tenderar att uppfattas mer som ramar, än som tydliga och klara bestämmelser – och det är därför upp till varje verksamhet att utforma ett ledningssystem som kan hantera de krav som ställs. Enligt utvärderingar från Socialstyrelsen (2011a) krävs att det finns stöd för en fortsatt kunskapsutveckling inom socialtjänsten, då det idag i stor utsträckning saknas kunskap om hur socialtjänstens interventioner fungerar. Regeringen och SKL (Sveriges Kommuner och Landsting) har därför en överenskommelse som ska stödja utvecklingen av en evidensbaserad praktik inom socialtjänsten (ibid).

Enligt Kjerstin Larsson (2008) har enhetschefer och verksamhetschefer en central roll i verksamheternas utvecklingsarbete. Hon framhåller att mellanchefer inom vård och omsorg oftast inte utnyttjas till sin fulla potential och menar att mellancheferens handlingsutrymme ofta begränsas som ett resultat av att de förväntas uppfylla centrala direktiv och riktlinjer, framför utvecklandet av den egna verksamheten. I den undersökning hon gör betonas att utvecklingsarbete har större möjligheter att fungera effektivt och långsiktigt om de skapas ur

ett ”bottom-up” perspektiv och inte kommer som direktiv uppifrån organisationen. Men för att det ska lyckas krävs ett aktivt stöd från ledning och politik (ibid).

## 1.2 Problemformulering

Problembeskrivningen för fram hur samhällsutvecklingen för den svenska välfärden under de senaste 20 åren har krävt en effektivisering på den sociala marknaden. Följden av en konkurrerande marknad och strama resurser har blivit att socialtjänsten har försökt öka kvalitén inom sina verksamheter. Mellancheferna förefaller i sin ”mellanroll” här ha en betydande roll för hur verksamheter kan säkra de mål och krav som ställs från såväl verksamhet, organisation och samhälle. I den privata organisation där jag gjorde min praktik handlade det mellancheftliga arbetet i stor utsträckning om att hålla en god kvalitet på de tjänster som verksamheten erbjöd, under förutsättning att det skedde inom budgetens ramar. Men vad är egentligen god kvalitet, och vad händer om en god kvalitet inte räcker för att tillfredställa brukarnas behov och om pengarna samtidigt inte räcker till? Vilka dilemman skapar detta i mellanchefernas jobb?

Utifrån de motsägelser och dilemman som skapas av kravet på att mellanchefer i socialtjänstens förvaltningar både ska hålla budget och erbjuda social omsorgsservice av god kvalitet till kommunens invånare vill jag i min uppsats undersöka vilken roll mellanchefer inom socialtjänstens verksamheter upplever att de har i organisationens styrning, ledning och utvecklingsarbete samt i vilken utsträckning de upplever att budget styr deras handlingsutrymme. Detta är intressant att undersöka för att se om mellancheferna upplever att det sociala arbetet de utför bidrar till att skilda krav och förväntningar riktas mot dem.

## 1.3 Syfte och frågeställning

Syftet med uppsatsen är att undersöka hur ekonomisk styrning påverkar mellanchefer handlingsutrymme inom socialtjänsten. Jag vill undersöka hur mellancheferna själva tycker att deras kompetens som socialarbetare kommer till användning i en politiskt styrd organisation. Därför är jag intresserad av ta redan på hur mellanchefer på det sociala fältet ser på sin arbetssituation utifrån de skilda krav och förväntningar som riktas mot dem.



Frågorna som ställs i studien är:

- Hur beskriver budgetansvariga mellanchefer inom socialtjänsten sitt arbete i förhållande till verksamhetens organisation utifrån ekonomiskt styrning och budgetfrågor?
- Hur beskriver budgetansvariga mellanchefer inom socialtjänsten sitt arbete utifrån profession och handlingsutrymme?
- Hur påverkar resurstillgångar mellanchefers möjlighet att kunna utföra sitt arbete?
- Vilka dilemman och motsägelser framträder i mellanchefernas ledarroll – och hur kan det förstås utifrån ett organisatoriskt legitimitetsperspektiv?

## **2. Tidigare forskning**

Barry, Berg och Chandler (2007) tar i en artikel om mellanchefer inom socialt arbete upp en rad intressanta dilemman kring arbetsrollen som mellanchefer. Artikeln framhäver bland annat de negativa följder som styrningen i form av new public management har bidragit till. Detta på så sätt att många inom det sociala arbetet har valt att lämna sina jobb på grund av att de upplever att jobbet innehåll börjar inrikta sig mer åt mätbara resultat (ibid). New public management har inneburit ändrade styrningsideal och har sedan 20 år tillbaka bidragit till en ökad mångfald inom den svenska välfärdssektorn efter att lagen om offentlig upphandling (SFS 1992:1528) infördes (SOU 2007:37). Barry et al (2007) betonar att den övervägande delen mellanchefer inom offentlig sektor idag är kvinnor samtidigt som närmare 75 procent av chefer på högre positioner är män. Dessutom undersöker de skillnader i rollerna som mellanchefer och socialarbetare, där mellanchefernas arbete idag till största del beskrivs handla om budget och pappersarbete – snarare än om människor. Barry et al (ibid.) diskuterar även hur ledarskapet har blivit en del av chefskapet. De menar att chefskapet vanligtvis är kopplat till en formell hierarkisk position, medan ledarskap i högre utsträckning förstås som en informell och kollektivt fenomen associerat med en person som har anhängare. Detta innebär att chefer ofta behöver bekymra sig över både förändring och motivation samtidigt som de måste vara effektiva och koncentrera sig på olika typer av regleringar. Författarna identifierar i detta ett problem som kan kopplas till chefskapets och ledarskapets funktioner, där mellanchefer och ledare inom den offentliga sektorn förekommande uppfattas sakna tillräcklig chefskompetens. Resultatet har enligt den undersökning som de har gjort visat att

en bristfällig känslighet kan förekomma för de problem som finns inom den offentliga sektorn, där budgeten har kommit att bli ett av de största problemen i mellanchefernas dagliga arbete.

Kjerstin Larsson (2008) menar att rollen som chef har gått från att tidigare vara auktoritär och regelstyrd till att idag vara mer fokuserad på att fungera som en kommunikatör och inspiratör i förhållande till medarbetarna. Men enligt Larsson skiljer det sig mellan det privata näringslivet och offentlig verksamhet. I offentlig verksamhet handlar chefskapet i större utsträckning om politikerns beslut i olika arbetsprocesser och därför formas här också ett annorlunda ansvar. I sin avhandling undersöker Larsson (2008) vilka förutsättningar mellanchefer i vård och omsorg har att driva ett effektivt utvecklingsarbete. Studien består av ett långtgående kvalitativt projekt med mellanchefer. Enligt Larsson består utmaningen för mellanchefer i offentlig förvaltning idag av att effektivt driva och samtidigt utveckla en ”slimmad” organisation med strama resurser. Studien visar att vikten av tydliga ramar från ledning och politiker är av stor betydelse i fråga om den utveckling som efterfrågas. Detta är något som mellanchefer vanligtvis upplever att de inte får tillräckligt av. De upplever enligt Larssons studie också att stödet uppifrån är för bristfälligt för att kunna driva ett hållbart utvecklingsarbete. Den ansträngda ekonomin framstår här som ett hinder, men i utvecklingsarbetet utgör den inget avgörande svårighet. Larsson betonar att utvecklingsarbete i den här meningen inte handlar om snabba lösningar, utan snarare om läroprocesser för att skapa långsiktiga effekter. Därför tenderar mellanchefernas påbörjande av utvecklingsprocesser ha större chans att lyckas än om den ställs som krav från ledning eller politik (ibid.).

Mycket tyngd i den forskning som jag har tagit del av handlar till stor del om att identifiera hur användandet av resurser spelar en betydande roll i organisationers uppbyggnad. Bergmark et al. (2008) har gjort en rikstäckande studie, där ett representativt urval av 100 svenska kommuners individ- och familjeomsorger granskas. De kallar studien IFO- projektet, och den bygger på att identifiera kunskapsluckor och trender inom det specialiserade sociala arbetet som utförs inom den svenska socialtjänsten. I huvudsak intresserar de sig för hur organisering och användandet av resurser har en stor bidragande effekt inom verksamheterna. En bidragande anledning till det sociala arbetets ökade specialiseringsgrad, menar de är ett resultat av ökade förväntningar på att man i arbetet når faktiska mål. Detta har i sin tur ställt krav på att verksamheter börjar arbeta mer efter en vetenskaplig bas, eller evidensbaserat som det också kallas (ibid.). I betänkandet *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten – till nytta*

*för brukaren* (SOU 2008:18) framhålls vikten av en god planering i arbetet med brukare och att socialtjänsten, med hjälp av beprövade metoder, ska kunna informera om verksamheters innehåll, kvalitet och resultat. För att lyckas med detta krävs en långsiktig planering där verksamhetsansvariga ska ha möjlighet att kunna följa upp verksamheten och besluta om förändringar och ta beslut i hur resurserna skall användas (ibid). Bergmark et al. (2008) framhåller att det i dagsläget finns för lite kunskap om pengarnas faktiska användande i socialtjänstens årsredovisningar, men menar att det är viktigt att kunna se resursutveckling för att kunna göra avgörande prioriteringar i budgetfrågor. Liljegren & Parding (2010) menar också på att de senaste årens förändringar i välfärdens organisering har kommit att handla om evidensbaserad inom det sociala arbetet. Men de framhåller samtidigt att det kan innebära att den professionelles handlingsutrymme riskerar att bli lidande av strikta regelverk, då yrkes- och organisationsprofessionalism ställs mot varandra i fråga om vilken kunskapssyn arbetet ska bygga på och hur verksamheter legitimerar sitt arbete. De menar att organisationsprofessionalism som innebär byråkratisk legitimitet och kontroll av professionella riskerar att krocka med yrkesprofessionalism, där kunskapssynen bygger på utbildning, erfarenhet och ”tyst kunskap” (ibid.).

### **3. Teori**

Jag presenterar här de teoretiska utgångspunkter som jag förhåller mig till i analysen av det material som ligger till grund för uppsatsens innehåll. Den första av två teorier som jag kommer att förhålla mig till när jag analyserar empirin är nyinstitutionell organisationsteori för att belysa hur mellancheferna kan uppfattas utifrån socialtjänstens uppbyggnad som organisation. Utöver detta kommer jag att förklara mellanchefernas arbete och roller med hjälp av professionsteori. Syftet med denna teori är att belysa hur mellancheferna ser på sitt eget arbete utifrån sin specifika kunskap och arbetssituation, då jag vet att den erbjuder perspektiv på vad det är som utgör en profession och på vilket sätt yrkesverksamma förhåller sig till kunskap för att kunna legitimera det de utför i sitt arbete.

#### **3.1 Nyinstitutionell teori och symbolism**

I analysen av mitt material utgår jag från en sociologisk nyinstitutionell linje vilken innebär hur organisation påverkas i förhållande till omgivning (Hall & Taylor, 1996 i Blom et.al.

2006). Bolman och Deal (2007) menar att ett nyinstitutionellt perspektiv ingår i symboliska perspektivets samlade idéramar. Organisationer, menar de, kan betraktas som kulturer, där det som sker inom organisationer styrs av och anpassas efter omgivningen. Ett grundantagande som används inom symbolismen innebär att "Det viktiga är inte vad som händer utan vad det betyder" (Bolman & Deal, 2007). Den färdiga produkten är därför inte lika viktig som produktionen av den. Istället är det processer som är av störst vikt för det som uttrycks och de processer som sker inom organisationer skapar på så sätt en kultur som håller samman medlemmarna kring gemensamma värderingar och övertygelser (ibid.).

Att åskådliggöra organisationer som kulturer innebär att se organisationer som uppbyggda av ramar där gemensamma åsikter, värderingar, mål och praxis underlättar för organisationens medlemmar att enklare kunna förhålla sig till- och förstå sina uppgifter. När Bolman och Deal (2007) beskriver den nyinstitutionella teorin som en del av det symboliska perspektivet gör de en liknelse som innebär att organisationer kan betraktas som en teater. Liknelsen innebär att en dramaturisk utformning av rationella planer står i kontrast till verklig förändring och att det ibland är viktigare hur dessa planer uppfattas av dess publik än vad deras faktiska funktion är. På detta sätt, menar de, skapar sig organisationer legitimitet gentemot sin publik, exempelvis genom att innovation prioriteras framför prestanda. Genom att spegla de förväntningar som riktas mot organisationer från omgivande aktörer i samhället och från, politiska- och ekonomiska trender, kan organisationer kämpa för att kunna bibehålla sin legitimitet genom att uppträda korrekt (ibid.).

Blom et al. (2006) menar att nyinstitutionalismen skapat ett ifrågasättande av tidigare betraktanden av organisationer som strategiska och målinriktade i sitt agerande i förhållande till omgivningen, och pekar istället på institutionella faktorer. Fältet socialt arbete beskrivs här som "ett starkt institutionaliserat verksamhetsområde" där en stor del av forskningen har även här kommit att handla om starka krav från omgivningen. Kraven handlar här om vad omgivningen förväntar sig av organisationen där organisationers strukturer som lever upp till omgivningens krav på så sätt skapar legitimitet för sitt agerande (ibid.).

Staffan Blomberg (2004) använder ett nyinstitutionellt perspektiv i sin avhandling. Han betonar att det är en teori vars huvudfokus vilar på de kognitiva infallsvinklar som institutioner skapar. Genom att nyinstitutionella teoretiker förutsätter att institutioner är integrerade i organisationers uppbyggnad kan organisationer skapa överensstämmelse med de traditioner som finns inom den. En förklaring av det nyinstitutionella som något kognitivt betingat, där

organisationer formar en gemensam verklighetsbild, beskriver sättet att tänka och förhålla sig inom organisationer som styrt av institutionella regler. Blomberg återkopplar även sättet att tänka inom nyinstitutionell teori till dess symboliska förankring och innebörd (ibid.).

Att organisationer inför olika organisationsmodeller eller talar om att genomföra förändringar ska alltså först och främst ses som ett tecken på att de för att säkra det omgivande samhällets stöd (legitimitet) är beroende av att uppnå konformitet med rådande praxis. (Blomberg, 2008)

Tolkningen av vad Blomberg menar är att införandet av olika organisationsmodeller inte i första hand sker för den praktiska nyttan som modellen bidrar till, utan för att dess införande bidrar till att omgivningen förväntar sig det. På så sätt skapas legitimitet när organisationer symboliskt formar modeller som för omgivningen ser bra ut och som därför inte ifrågasätts.

### 3.2 Professionsteori

Enkelt kan professionsbegreppet definieras med en vanlig förklaring som innebär att professioner består av yrken som baserar sin kunskap och kompetens på vetenskaplig forskning och utbildning (Brante, 2009). Men att tala om socialt arbete som en profession är ingen självklarhet. De ”vanliga” professionerna består av exempelvis läkare, ingenjörer, arkitekter och ekonomer, och att vara socialarbetare definieras snarare som en semiprofession, även kallad välfärdsprofession, där bl.a. sjuksköterska och lärare också ingår i kategorin (ibid). Inom professionsteorin ligger en svårighet i att kunna definiera professioner. Två faktorer som bör tas hänsyn till, och som är av intresse för uppsatsen, är den abstrakta kunskap som professioner bär på samt autonomin som möjliggör eller begränsar självständigheten i professionen, vilket kan vara betydelsefullt i en organisation som är politiskt styrd. Abstrakt kunskap menar Brante (2009) utmärks av att professionen innefattas av ett kunskapssystem som är avskiljande från andra professioner. Detta innebär att olika professionella områden kan bredda kompetensens gränser inom professionens fält genom att förena nya problemområden med sitt professionella område. På så sätt, genom att vidga det professionella området, menar han att professioner skapar sig monopol inom olika områden och olika abstraktionsnivåer legitimerar på så sätt professionens handlande (ibid.). Kopplingen kan här göras till vad som också kallas avgränsad jurisdiktion (Svensson et al, 2008) vilket benämner det område som professionen gör anspråk på genom sitt monopol.

Johansson et.al. tar upp exemplet socialt arbete och menar att svårigheten att urskilja tydliga professioner inom området är svårt. Detta eftersom området är brett och sociala problem oftast kan förklaras utifrån olika aspekter. Därför kommer socialarbetares och socionomers professionella område att innefattas av flera andra professionella grupper. Dessutom finns det en osäkerhet kring tydligheten i hur det inom socialt arbete går att legitimera arbetet och finns inte någon tydlig kunskap om vad som är de bästa lösningarna på olika problem. Därför blir det sociala arbetet ett mer öppet fält som ofta måste importera kunskaper från andra områden (ibid.). Status i samhället är också något som Brante (2009) behandlar och innebörden av detta har kommit att spela stor roll inom professionsforskningen i denna mening. Han menar att professioner påverkas av maktförhållanden, kultur och situation genom hur och på vilket sätt samhället uppfattar och värderar professionerna i deras sammanhang och därmed formar statusordningen mellan professioner.

När Brante (2009) behandlar professioner och frågan om autonomi menar han hur diskretion och handlingsutrymme påverkar professioners självständighet. Han nämner tre former av autonomi. "Relativ autonomi" som utgörs av vilka förutsättningar som påverkar verksamheten i t.ex. ekonomiskt eller politiskt syfte. "Organiseringen av professionens arbete" innebär att organisationens uppbyggnad påverkar professionen genom externa intressen och makthavare. Den sista benämner han "intern autonomi" och menar att professionen påverkas av innehållet i den professionella praktiken. På så sätt menar Brante att professioners autonomi är relativt till dess sammanhang och begränsas på så sätt diskretion och handlingsutrymme inom olika professioner (ibid.). Att uppnå total autonomi är svårt då alla professioners autonomi begränsas av att de förkommer i sociala sammanhang på olika vis (Svensson et al, 2008). På så sätt går det istället att tala om olika grader av hur autonomin påverkar. Autonomi i det sociala arbetet inom offentlig sektor påverkas genom att professionens självständighet begränsas av lagar och förordningar. Det professionella arbetet avgränsas på så sätt till ett mindre handlingsutrymme då sociala-, ekonomiska- och politiska förhållanden i organiseringen av arbetet gör att det sociala arbetet handlar om mer än bara professionen (ibid.).

## 4. Metod

### 4.1 Val av metod

I denna studie har jag gjort en undersökning av mellanchefer på svenska socialkontor. Jag har utifrån uppsatsens frågeställning valt att göra en kvalitativ studie av hur cheferna ser på sitt handlingsutrymme i förhållande till ekonomisk styrning. Valet av en kvalitativ metod baserar jag på att försöka strävat efter att förstå hur cheferna själva upplever att jobbet påverkas av olika faktorer i styrning och budgetfrågor. Till skillnad från den kvantitativa forskningen, som oftast inriktar sig på mätbara resultat och teoriprövning, tolkar jag istället mellanchefernas intervjusvar med teoretisk förankring (Bryman, 2011). Utifrån empirin som framkommit i undersökningen har jag valt att gå in mer på djupet i utvalda teman och gör analytiska tolkningar av dem. Målet har varit att skapa förklaringar, grundade på förståelsen i empirin som framkommit (Aspers, 2007). Valet av en kvalitativ metod kom ganska naturligt då jag bedömer att det är bäst lämpat för det syfte som min undersökning avser att beröra, nämligen att tolka och förstå det mellancheferna berättar i intervjuerna i förhållande till organisation och ekonomi. Med andra ord intresserar jag mig i studien för mellanchefernas ståndpunkter och speglar inte mina intressen av hur en hypotetisk bild skulle kunna se ut (Bryman, 2011). Att göra en undersökning på det här sättet innebär att jag jobbar utifrån en kunskapsteoretisk ståndpunkt där min undersökning avser att försöka skapa förståelse av den sociala verkligheten, med utgångspunkt i hur deltagarna i en viss miljö tolkar den (ibid.).

För att kunna uppnå studiens syfte har den forskningsmetod jag använt bestått av semistrukturerade intervjuer. Detta innebär att jag i intervjuerna utgått från bestämda teman och frågor men där jag samtidigt har möjligheten att be den intervjuade att förtydliga eller utveckla de svar som ges. På så sätt kan jag fördjupa och förtydliga svaren genom att gå in i dialog med den som blir intervjuad (May, 2001). Med denna kvalitativa metod styrd av semistrukturerad intervjuteknik gavs möjligheten att få fördjupade och mer utvecklade svar där cheferna får möjligheten att prata mer fritt kring de öppna frågor som ställs. Den bestämda struktur i teman och frågor som jag förbereder gör att jämförbarheten blir lättare i intervjupersonernas olika utsagor (ibid.). I intervjuerna har jag förhållit mig till givna teman och bestämda frågor utformade efter en intervjuguide som är den samma i alla intervjuer.

## 4.2 Urval

Att tala om positionen mellanchefer kan verka svårgreppat då det är ett ganska brett begrepp till dess omfattning och mellanchefer, eller chefer i mellanpositioner, kan förekomma på flera olika nivåer. Begreppet mellanchefer kan därför innebära att associationer dras till den chef som har en överordnad chef, som nästan alla chefer har idag, vilket en av de intervjuade cheferna uttryckte. Jag har därför valt att begränsa den undersökta målgruppen till chefer inom utförandeenheter inom socialtjänsten. När jag i uppsatsen skriver om mellanchefer menar jag alltså de chefer som har ett budgetansvar inom socialtjänstens utförandeenheter. Det handlar om enhetschefer eller verksamhetschefer på en "lägre nivå", där arbetsuppgifterna handlar om att vara en central del i själva utförandet av de tjänster som socialtjänsten erbjuder. För att på bästa sätt kunna uppnå syftet med min studie, använder jag mig av ett strategiskt urval utifrån en redan känd egenskap (May, 2001:121), nämligen att intervjupersonerna är mellanchefer. Detta gör jag för att undersökningen skall fylla sitt syfte. Valet har blivit att i första hand intervju budgetansvariga enhetschefer på så låg nivå som möjligt, med förhoppningar om att de befinner sig så nära verksamheten som möjligt. Detta val baserar jag på att enhetscheferna tillhör den sista länken i organisationen som ansvarar för hur organisationens resurser implementeras i praktiken. Jag har också övervägt att intervju anställda till de mellanchefer som ingår i undersökning. Detta var också något som de intervjuade cheferna föreslog, då de menade att de anställda och cheferna inte alltid hade samma syn på verksamhetens processer. Anledningen till att jag valt att inte intervju anställda i verksamheterna är att jag i huvudsak är ute efter hur mellancheferna själva upplever sitt handlingsutrymme då det är de som ansvarar i budgetfrågor. Tiden som varit avsatt för uppsatsen har samtidigt gjort det svårt att hinna med fler intervjuer än de fem jag utförde. Detta innebär att det inte är en generell syn i form av medarbetares, politikernas eller allmänhetens syn på mellanchefer jag söker, utan mellanchefernas egen. Tiden och omfattningen av studien har varit knapp och eftersom frågeställningen riktat sig till en specifik grupp inom ett specifikt arbetsfält har mitt urval styrts av att försöka få en så stor bredd som möjligt bland de intervjupersoner som ingår i undersökningen. Med anledning av forskningsfrågan har jag därför känt mig tvingad att målstyra urvalet och därför bara kan hänvisa till mellancheferna och deras utsagor (Bryman 2011:350).

Min första tanke var att hinna göra så många intervjuer som möjligt, där ambitionen har varit att försöka hitta mellanchefer inom socialtjänstens olika verksamheter. Jag har koncentrerat mitt sökande av intervjupersoner till tre medelstora svenska kommuner. Genom att bredda



mitt sökande till ett större geografiskt område har jag på så sätt ökat mina chanser att få att få respondenter till mina intervjuer. Via kommunernas hemsidor har jag försökt hitta kontakter till mellanchefer inom de olika områdena. I en kommun lyckades jag få tag på mail-adresser till flera olika chefer inom socialtjänsten som jag använde för att skicka information om min uppsats till. På så sätt har jag sedan kunnat boka möte med tre chefer. I de andra två kommunerna som jag koncentrerade mitt sökande i har det inte varit lika lätt att få kontakt med kommunernas socialtjänsters enhets- och verksamhetschefer. Genom att ringa och maila till en av de två kommunerna och förklara mitt ärende har växelns till slut kunnat hjälpa mig med ett massutskick via mail till flera av socialtjänstens chefer i kommunen. Tack vara detta har jag lyckats få kontakt med ytterligare två mellanchefer inom andra områden än de i den kommun där jag redan fått tag på intervjupersoner. I den sista kommunen jag sökte i har lyckan inte varit lika stor då jag med hjälp av socialförvaltningen fått både mail-adresser och telefonnummer till ett par chefer, dock utan resultat. Jag beslutade därför att de fem utförda intervjuerna därför fått räcka, vilket innebär att mina intervjuer gjorts med mellanchefer från två medelstora svenska kommuner. De fem cheferna som deltar i intervjuerna arbetar inom olika områden och samtliga är kvinnor.

### 4.3 Intervjuerna

Som ensam uppsatsförfattare har empiriinsamlingen tagit längre tid än jag räknat med då mitt mål från början var att hinna med sex till åtta intervjuer. Jag bedömer ändå att de intervjuer som jag utfört, i och med vad som framkommit i dem, vara tillräckliga att bygga studien på. Innan jag tog kontakt med de intervjupersoner som ingår i studien ägnades mycket tid till att förbereda inför intervjutillfällena. Jag tog hjälp av Kvaales (2009) bok för få bättre förståelse kring hur intervjuerna kan förberedas. Jag valde att göra semistrukturerade intervjuer med hjälp av en utformad intervjuguide (bilaga 2). Guiden utformades för att hålla en jämn struktur mellan intervjuerna, men också för att själv vara förberedd. Vid intervjuguidens utformande hade jag en färdig bild av vilka frågor som skulle ställas men fick med hjälp av semistrukturen både möjlighet att enklare jämföra svaren och samtidigt möjlighet att fördjupa mig i svaren jag fick (May, 2001). Intervjuguiden består av 26 stycken frågor inom de tre kategorierna ”bakgrund”, ”styrning och ekonomiska ramar” och ”handlingsutrymme och medarbetarrelationer”. Några frågor stjärnmärktes som jag ansåg vara av större vikt och på så sätt har dessa frågor ställts i samtliga intervjuer. Beroende på hur lång tid intervjuerna tagit

och beroende på om ett ämne redan berörts tidigare i en intervju har vissa frågor inte ställts. Detta för att undvika upprepningar. Sammanfattningsvis har dock nästan alla frågor i intervjuguiden ställts i samtliga intervjuer, endast med några få undantag. Jag har varit väl förberedd så att jag vid behov har kunnat återkomma med frågor som förtydligar om jag tyckt att de givna svaren varit otydliga (Aspers 2011:148). Det har också inneburit en större möjlighet för mig som intervjuare att styra intervjun till att undersöka det jag avsett att göra. För att minimera eventuella tolkningsfel och otydligheter har jag använt mig av en diktafon då jag utfört intervjuerna i direktkontakt med de intervjuade. Detta har gjort att jag utan problem kunnat fokusera på intervjun och inte behövt anteckna mer än vid enstaka tillfällen. Innan intervjuerna påbörjats har jag försäkrat mig om att den intervjuade samtycker till att samtalen spelas in och därefter också läst upp ett informerat samtycke (bilaga 1) som den intervjuade också själv fått läsa och godkänna. Efter att intervjuerna genomförts har jag transkriberat det inspelade materialet. Intervjuerna har då sammanfattats ordagrant i ”Word” med hjälp av dataprogrammet ”Inscribe” vilket varit till stor hjälp.

#### 4.4 Analys

I analysdelen presenterar jag det empiriska material som består av det som framkommit i de fem intervjuerna med mellancheferna. Med hjälp av teori kommer jag att gå in mer på djupet i utvalda teman och göra analytiska tolkningar av empirin. För att öka genomskinligheten i mitt analysarbete kommer det presenterade empiriska materialet bestå av en stor del utdrag och längre citat från de fem intervjuerna.

Empirin från intervjuerna har legat till grund för analysen av undersökningen. För att kunna välja en ut en lämplig teori till min analys, då jag innan intervjuerna inte hade någon bestämd teori att utgå från, har jag kodat materialet från intervjuerna. Jag har därför transkriberat de inspelade intervjuerna så att det ska bli lättare att kunna arbeta med empirin och för att det efteråt blivit möjligt att göra en nödvändig reflektion kring materialet (Aspers 2011:159). Innan jag började koda mitt material försökte jag se tydliga samband mellan intervjuerna. Koderna har därefter hjälpt mig att ”beteckna likheter och olikheter i materialet” (Aspers 2011:168) och jag har huvudsakligen kodat utifrån bestämda teman som rör attityder till arbetet utifrån att kategorisera in intervjuarens svar i olika grupper beroende av vilken kontexten är. De huvudsakliga kategorier jag utgick från är desamma som jag använde i

intervjuguiden, alltså ”bakgrund”, ”styrning och ekonomiska ramar” och ”handlingsutrymme och medarbetarrelationer”. Med hjälp av koderna har det sedan blivit lättare att kunna söka material till den teoretiska diskussionen. Analysen presenteras med hjälp av en stor del citat som jag sedan underbygger det jag tycker är analytiskt relevant med den valda teorin och tidigare forskning. Flera av citaten är långa. Jag har valt att använda mig av dessa för att öka genomskinligheten och för att jag anser att detta ger läsaren en verkligare bild av de svaren jag fått.

#### 4.5 Teoretiska utgångspunkter

Tanken med undersökningen som jag har utfört är att med hjälp av intervjuer titta på hur mellanchefernas arbete och situation i en politiskt styrd organisation utifrån ekonomi. Detta har inneburit att jag inte har utgått från att mellanchefernas situation redan förhåller sig på ett speciellt sätt när jag har gjort undersökningen. Utgångspunkten har därför varit att ekonomi och resurstillgångar borde vara viktiga faktorer när det kommer till att bedriva socialt arbete, men att undersöka på vilket sätt dessa faktorer styr. Jag har därför inte haft någon förutbestämd hypotes att utgå ifrån när jag till en början startade min forskningsprocess. Detta innebär att teorin har belysts med ett induktivt angreppssätt där mina observationer och resultat från intervjuerna har legat till grund för att urskilja vilken teori som varit lämplig att använda (Bryman, 2011). Som framgår i det tidigare teorikapitlet har jag valt att använda mig av nyinstitutionell teori och professionsteori. Valet att kombinera två olika teoretiska perspektiv, som delvis utgår från skilda kunskapsteoretiska perspektiv, kan ifrågasättas då nyinstitutionalismens kunskapssyn är mer konstruktivistisk och professionsteorin mer hermeneutisk. Anledningen till att jag valt att göra på detta sättet är eftersom jag tycker att de kompletterar varandra och hjälper analysen att belysa och förstå det jag undersökt utifrån skilda perspektiv. Jag fick med hjälp av båda perspektiven också själv större klarhet i strukturen då jag tog hjälp av två skilda teorier på detta sätt. Med hänsyn till frågeställningens andra fråga som rör profession föll det sig ganska naturligt att därför använda mig av professionsteori.

## 4.6 Tillförlitlighet

Eftersom min studie endast rör fem mellanchefer i två städer kan generaliserbarheten i förhållande till en större population ifrågasättas. Generaliserbarheten skapar jag med denna metod med hjälp av att återkoppla empirin till teori och skapar förståelse genom kvalitativt användande av teori (Bryman, 2011). Det går med andra ord inte att generalisera det som min studie visar till en hel population, d.v.s. till alla mellanchefer i Sverige, på samma sätt som i en kvantitativ studie. Min studie riktar sig därför snarare till att fokusera ett problematiserande tankesätt kring ett fenomen. Jag är i detta medveten om att mitt resultat därför inte kommer att spegla en bild av hur det generellt ser ut på de svenska socialkontoren i fråga om hur mellancheferna upplever att deras jobb påverkas av organisation och ekonomi. Vad jag kan få fram är istället en potentiell förklaring till varför mellanchefer handlar eller tänker som de gör när ekonomi eller organisation sätter gränser.

I kvalitativ forskning finns fyra delkriterier fyra tillförlitlighet vanligtvis inbegriper där trovärdighet, överförbarhet, pålitlighet och möjlighet att styrka och konfirmera används istället för validitet och reliabilitet som används inom den kvantitativa forskningen (Bryman 2011:354-456). För mig har detta inneburit att en utgångspunkt varit att själv hålla en så ”öppen” ståndpunkt som möjligt när intervjuerna utförs, transkriberas, kodas och analyseras. Jag har därför inte medvetet låtit personliga värderingar påverka utförandet av slutsatserna från undersökningen (Bryman 2011:355). Trots min öppenhet och inställning till forskningen är jag medveten om att den undersökning jag gör, i och med sin kvalitativa form, har en risk att formas av min subjektiva tolkningsförmåga och jag använder inget mätinstrument utöver kodningen av materialet. För att minimera risken att själv påverka empirin av subjektivitet har utmaningen varit att med hjälp av teori och kvalitativt användande av den tolka det som mellancheferna berättat. För att styrka min analys av materialet har använt mig av granskare, bestående av andra uppsatsskrivare som fått konfirmera att det som analyserats och även komma med invändningar. På detta sätt har subjektiviteten och eventuella tolkningsfel minimerats vilket också ökar resultatets pålitlighet (Bryman 2011:355).

## 4.7 Etiska överväganden

Den etiska aspekten är något som jag har lagt stor vikt vid när jag genomfört insamlingen av materialet som ligger till grund för uppsatsen. Även om det fanns ett behov av att bedriva intervjuerna i uppsatsens forskningssyfte var det viktigt att respektera intervjupersonerna på så sätt att de inte kände någon osäkerhet till sitt deltagande. Detta beror framförallt på att min undersökning bygger på ett fåtal intervjupersoners uttalanden, vilka ligger som grund för analysen. Detta är också för att säkerställa så att de svar jag fått är så sanningsenliga som möjligt och inte hindrats av att de svarande ska ha känt sig hämmade av osäkerheter kring att deras svar kan spåras direkt till dem eller påverka dem negativt på något sätt. Jag hänvisar därför till Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning (Vetenskapsrådet, 2009) som också Kvale (2009) beskriver på ett vägledande sätt. Jag utgår från de fyra huvudkrav som innefattas av ett informationskrav, ett samtyckeskrav, ett konfidentialitetskrav och slutligen ett nyttjandekrav. Detta innebär att jag har varit tydlig med att informera samtliga deltagare om vad syftet med den intervjuades deltagande i studien innebär och även varit tydlig med att deras deltagande är helt frivilligt. Information har också framgått som understryker att de när som helst har haft möjligheten att avbryta intervjun. Ingen information har hämtats utan att berörda personer samtyckt till detta. Jag har förtydligat att det är jag som intervjuare som kommer att göra en tolkning av vad som framgår i intervjuerna med huvudfokus på ekonomi, ledarskap och organisation. För att undvika att den svarande skulle känna sig pressad har min roll som intervjuare varit så neutral som möjligt, vilket innebär att jag, i den mån jag kunnat, inte har ställt ledande frågor och försökt undvika att visa vad jag tyckt om de svar jag fått eller på annat sätt pressat de intervjuade att ge annorlunda svar. De intervjuade kommer att avidentifieras i den mån det är möjligt på så sätt att ingen ska kunna spåra undersökningen till de svarande, vilket de också har informerats om. På så sätt framgår inte namn eller specifik arbetsplats i min analys av intervjumaterialet. För att kunna särskilja de olika chefernas svar har de att namngivits med nummer från ”Mellanchef 1” till ”Mellanchef 5”. Intervjucitaten som återger det empiriska materialet har redigerats på så sätt att överflödiga ord som t.ex. ”liksom” har tagits bort för att minimera risken av att de intervjuade cheferna ska kunna identifieras på grund av sitt sätt att tala och uttrycka sig. Slutligen har de intervjuade informerats om att allt som sagts i intervjuerna kommer att användas endast i det syfte som de intervjuade fått information om, alltså i uppsatsens forskningssyfte, samt erbjudits att ta del av den slutliga produkten efter dess färdigställande.

## 4.8 Orientering om kunskapsläget

Intresset för just organisationers uppbyggnad och mellancheferens roll i den, väcktes efter att jag avslutat min praktik. Jag skrev då ett arbete med utgångspunkt i hur mellanchefer kan använda sig av kommunikation för att skapa förståelse på arbetsplatsen. Jag har med hjälp av den kunskap som arbetet genererade använt mig av befintliga artiklar som jag då hade att tillgå under utbildningsmomentet. Utöver den litteratur som jag redan innan påbörjandet av min uppsats haft tillgänglig har jag framförallt försökt leta tidigare forskning på området. Med utgångspunkt i detta har jag koncentrerat kunskapssökandet till att försöka hitta litteratur som rör just organisation, mellanchefer och new public management i det sociala arbetet. Vid sökning på framförallt Lunds Universitets databas Summon, har jag fått fram ett stort omfång inom dessa områden, där mycket av tiden gått till att identifiera vad som varit relevant för mitt uppsatsskrivande. Jag har med hjälp av databasen Libris kommit över Kjerstin Larssons (2008) avhandling samt den bokform som den senare är tryckt i, och med hjälp av dem också kunnat spåra intressanta referenser. Litteratursökandet har varit omfattande och tagit en stor del av uppsatsskrivandets tid och jag upplever att det varit en mycket viktig del i uppsatsprocessen.

Mitt sökande av litteratur har skett i databaserna Summon, Libris och i Lunds Bibliotekskatalog Lovisa, men även till viss del på den ”öppna” webben i Google. Jag har bl.a. använt mig av följande sökord och kombinationer av sökord: ”management”, ”public management”, ”new public management”, ”middle manager”, ”middle lever manager”, ”management”, ”socialtjänst\*”, ”social reform\*”, ”mellanchefer\*”, ”socialt arbete”, ”organisation\*”, ”organisering”, ”evidensbaserat socialt arbete” och ”evidens\*”

## 5. Analys

Denna analysdel sammanfattar empirin som framkommit i de fem intervjuerna. Jag presenterar här det som framkommit och som jag tycker är av störst relevans för studien. Till min hjälp har jag nyinstitutionell organisationsteori, professionsteori och tidigare forskning som jag kommer att återkoppla empirin till.

## 5.1 Arbetet som mellanchefer

I detta avsnitt sammanfattar jag hur de fem intervjuade mellancheferna beskriver det utförda arbetet för att det ska bli tydligare att förstå vad mellanchefernas jobb går ut på. Med hjälp av empirin från intervjuerna har jag identifierat tre huvudsakliga arbetsområden som samtliga chefer beskrivit. I intervjuerna beskriver cheferna flertalet åtaganden som genomsyrar det chefsjobb de utför. Beroende på de olika positioner och områden som de fem cheferna jobbar inom kan arbetsrollerna dem emellan skilja sig åt, men sammantaget beskrivs tre övergripande arbetsuppgifter i intervjuerna. De tre uppgifter som respondenterna nämner som centrala i arbetet som mellanchefer är ansvaret för personal-, budget- och verksamhets-/utvecklingsfrågor. Vilka uppgifter som beskrivs ta störst plats i det dagliga arbetet varierar, men en stor del av samtalen har kommit att handla om ekonomisk styrning och budgetramar. Det är också främst med utgångspunkt i frågan om den ekonomiska styrningen som denna analys tar avstamp.

I samtalen förklarar cheferna att verksamheternas mål inom socialtjänsten, där samtliga fem chefer är verksamma, formas på politisk nivå i socialnämnden och utefter vad lagen säger. Därefter bryts målen ner till mindre, men mer konkreta mål som varje enskild verksamhet ska följa. Mellanchefernas uppgift är att implementera målen och se till så att de följs inom respektive verksamhet och enhet. Genom att arbeta med de tre huvudområdena är det mellancheferna som bär huvudansvaret för de resultat enheten uppvisar. Beroende på personalstyrkans och budgetens storlek skiljer det sig åt vad de olika intervjupersonerna väljer att fokusera på i sitt arbete. Men i stora drag är det personalansvar och involvering i medarbetarnas arbete som beskrivs genomsyra vardagen. På frågan om det finns några särskilda krav som ställs specifikt på mellancheferna, gavs inga tydligt enhetliga svar. Däremot påpekar flera av intervjupersonerna att de upplever det fulla ansvaret över sina verksamheter som en i synnerhet viktig uppgift. Det beskrivs i de flesta fallen gälla ett omfattande och övergripande ansvar inom de tre områdena personal-, budget- och verksamhets-/utvecklingsfrågor. Hur mellancheferna väljer att arbeta med dessa områden förefaller enligt intervjumaterialet vara mer fritt, men en gemensam grundförutsättning framträder: att mellancheferna ska hålla sig inom budgetens ramar och samtidigt sträva efter att uppnå de mål som verksamheten har fått bestämda genom politiska beslut. Inom tidigare forskning beskrivs mellancheferns arbete handla mer om budget och pappersarbete än om

människors faktiska behov (Barry et al, 2007). Chefskapet och ledarskapets olika funktioner bidrar därför till att cheferna både måste försöka förändra och motivera men samtidigt vara effektiva och koncentrera sig på olika typer av regleringar. Undersökningar visar att i detta att budget har blivit ett av de största problemen i mellanchefernas dagliga arbete (ibid.).

## 5.2 Mellanrollen

En vanlig tanke om mellanchefer är att de hamnar i en klämd position mellan ledning och produktion. Budget och mellancheferns ansvar för den, kan här uppfattas som en central faktor som påverkar just mellanrollen. Det handlar både om att bedriva en fungerande verksamhet som lever upp till krav från verksamheternas produktion och att göra det på ett sätt som innebär att hålla sig inom budgetramarna för organisationens välbefinnande (Larsson, 2008). Samtliga intervjupersoner uppgav att ekonomin sätter dem i tuffa situationer många gånger, men menar att förståelsen för tufft fattade beslut finns från de anställdas sida och enligt chefernas egen beskrivning upplever de sig själva sällan bli klämda.

**Mellanchef 2:** Jag hade ju en idé om hur det var att vara enhetschef, kanske inte precis när jag startade i kommunen men efter ett tag då, och tänkte att det vill jag aldrig vara. Stackare. Stackars dem tänkte jag. Men det är ju inte stackars mig, jag tycker verkligen inte det. Då tänkte jag just utifrån att man skulle vara klämd både från medarbetarna och uppifrån. Det var den bilden jag hade av mellanchefer. Men jag känner mig inte klämd alls. Det sämsta är däremot att det är rätt så mycket arbetsuppgifter som läggs på oss. Många olika.

Det chefen här beskriver är den tanke som finns om mellanchefer och att de skulle känna sig klämda mellan ledning och medarbetare. Hon beskriver också att denna tanke varit något som hon själv haft innan hon blev mellanchefer. Detta förkastar chefen i citat ovan och menar, tvärt om, att hon inte alls känner sig klämd i sin mellanposition. Däremot tillägger hon att det sämsta med jobbet innebär mycket olika arbetsuppgifter. Ingen av intervjuerna indikerar att mellancheferna skulle känna sig klämda, och alltså framstår inte heller detta som ett problem. Att jobbet som mellanchefer ofta handlar om att ta beslut, varav en del inte alltid blir påbackade av medarbetare, beskriver cheferna inte som ett problem utan menar att det är en del av jobbet.

En chef betonar också att det är viktigt att ha en helhetssyn på organisationen och det sociala arbetet som helhet inom socialförvaltningen. Det innebär att inte den egna enheten



och det egna arbetet tvunget måste prioriteras. Hon framhåller också vikten av att skapa förståelse hos medarbetarna varför mellancheferna tar vissa beslut och handlar som hon gör.

**Mellanchefer 5:** Den här rollen är ju både ur förvaltningsperspektiv, avdelningsperspektiv och enhetsperspektiv. Det är ju mycket man ska bevaka, men man kan ju inte vara sig själv närmst när man har möte med chefskollegerna. Då tittar jag ju utifrån hela avdelningen klart. Jag kan ju inte bara sitta och titta på min lilla enhet utan att det ska bli så bra som möjligt för hela avdelningen. Där kan det ju vara beslut som inte alltid kanske är vad medarbetarna tycker är det bästa, men då är min uppgift att försöka sälja in det. Varför tänker jag såhär? Varför ska vi göra på detta viset? Sen har jag väldigt bra och duktiga medarbetare vilket underlättar betydligt. En ekonomisk medvetenhet tycker jag att jag har och att jag försöker på olika vis förmedla vidare neråt i organisationen också så att man har en god förståelse för detta. Så det är inget som jag ligger sömnlös för eller går och bekymrar mig över.

Chefen nämner här att hon till sina medarbetare ibland får ”sälja in” beslut som tas på högre nivå. En faktor som underlättar, menar hon, är att ha duktiga medarbetare som förstår varför vissa beslut tas även om medarbetarna inte tvunget tycker de är till det bästa. Här framträder både chefsskapet och ledarskapet som tidigare forskning visar (Barry et. al, 2007). Beslut som tas och som inte är underbyggda av medarbetarna kan kopplas till chefsskapet medan ledarskapet framträder i att kunna förklara varför besluten tas. Samtidigt visar tidigare undersökningar att det kan förekomma en bristfällig känslighet för de problem som finns inom den offentliga sektorn, där budgeten har kommit att bli ett av de största problemen i mellanchefernas dagliga arbete (ibid.). De processer som sker inom organisationer skapar enligt symbolismen en kultur som håller samman medlemmarna kring gemensamma värderingar och övertygelser (Bolman och Deal, 2007). Med hjälp av denna förklaring finns en möjlighet att kunna utskilja det sociala arbetets helhetssyn under de gemensamma värderingar och övertygelser som socialtjänstens kultur och arbete bygger på. Som chefen beskriver handlar det om att skapa förståelse kring varför arbetet utförs på ett speciellt sätt eller underbygga varför vissa beslut tas. Detta även om medarbetarna inte alltid samtycker. Solidaritet och humanitet formar därför hur omgivningen ser på det sociala arbetet. Trots detta har pengar kommit att spela en avgörande roll vilket skapar begränsningar i mellanchefernas arbete då det ofta inte blir möjligt att ge stöd till alla som söker sig till socialtjänsten på det sätt man önskar. Det behöver alltså heller inte tvunget vara så att besluten gynnar den egna verksamheten. Istället prioriteras socialtjänsten som helhet framför den egna enheten. Legitimitet skapas på så sätt genom att socialförvaltningen som organisation och helhet lever upp till samhällets krav. Kraven handlar här om vad omgivningen förväntar sig av organisationen, i detta fall att ge ett fullgott stöd för skattebatalarnas pengar. Lever

organisationen upp till omgivningens krav skapar den sig legitimitet för sitt agerande (Blom et.al, 2006).

### 5.3 Dilemmat

De intervjuade cheferna nämner att jobbet bl.a. handlar om att fungera som stöd, att utveckla, delta, hjälpa och vara aktiv för att kunna verka i chefsrollen på ett bra sätt. Med strama budgetramar innebär det enligt flera intervjupersoner att man som mellanchefer och ansvarig för verksamheten många gånger får ”trolla med knäna” för att lyckas med uppgiften att både hålla budget och samtidigt uppnå mål. En förutsättning när cheferna jobbar med en fast – men stram – budget är att försöka se möjligheter i vad som faktiskt går att göra. En mellanchefer beskriver hur exempel på detta kan se ut:

**Mellanchefer 4:** Jag tänker ändå att man kan göra ganska mycket. Jag tycker inte att jag i vardagen hela tiden går och tänker på en massa hinder, utan jag tänker på att vi måste alltid titta på vad det är som vi behöver göra och hur möjligheterna ser ut, och sen kommer vad det är som begränsar oss. Jag tänker sällan att ”ja det går inte, det har vi inte pengar till” utan vi tittar istället på vad är det vi behöver och vad behöver brukarna, vad är för någonting och sen kommer det då, hur ser möjligheterna ut? Kan vi göra det på andra sätt? Jag tänker att man måste tänka brett ur olika aspekter och att det inte bara handlar om pengar utan det handlar ju liksom om att man måste vara ganska uppfinningsrik när man ska ge hjälp till människor också. Vi kan ju inte styras in i liksom ”just det här har vi, därför ska ni få det”, utan vi måste verkligen se vad som behövs och vad är det då vi ska göra för någonting. Hur ska vi få till det?

I intervjun beskriver den intervjuade chefen att hon i sitt arbete lägger fokus på att komma med lösningar till problemen med den strama ekonomin, då behoven inom det sociala arbetet måste prioriteras framför ekonomiska överväganden. Att ekonomin spelar en betydande roll för vilken service socialtjänsten kan erbjuda framgår i flera andra intervjuer, framförallt då svårigheterna att hålla budget i det arbete som utförs inom socialtjänsten beskrivs som omöjligt att förutse. En chef understryker att arbetet är speciellt på så sätt att budgeten inom socialtjänsten har utgifter som inte går att styra:

**Mellanchefer 3:** Alltså en del som jag tycker är problematiskt men som jag i och för sig inte har någon klar lösning på, det är ju att vi har ju en verksamhet med både hyggligt förutsägbara kostnader och kostnader som inte alls är förutsägbara, och det kan ju bli ett bekymmer. Att man säger att grundläget är ju att vi ska hålla budget, att man får på något sätt en budgetram för året och den förväntas man hålla och vissa av våra kostnader är ju svåra att fullt ut styra eftersom det är lagstadgad verksamhet. Alltså jag kan ju se på något sätt att genom åren så har kostnaderna legat ungefär på de här

nivåerna men ibland får vi ju toppar som kan vara svåra att styra över. Det är väl en del tänker jag i det här med budgetarbete, att det är lättare att ta ansvar för en budget som är mer förutsägbar där jag kanske bara har personal och driftskostnader medan de här kostnaderna är svårare att på något sätt förutse och hålla på samma sätt. Så det är väl mer att man skulle behöva hitta någon lösning för den sortens kostnader, hur man kan hantera det.

En annan chef talar om samma problem och menar att det kan bli fråga om att försvara de prioriteringar som gjorts:

**Mellancheff 1:** Det kan ju bli några dyra placeringar som det ofta blir, och då sticker det ju iväg. Det finns ju ingen möjlighet att sia om det. Om det kommer bli eller inte. Jag var på en budgetgenomgång förra veckan, riktigt så, de pressade mig där. Men jag vet ändå hur svårt det är att spå om det.

Intervjupersonen i intervjuområdet ovan har i detta fall sju års erfarenhet som chef med budgetansvar och berättar vidare hur det har varit på ett tidigare jobb som mellancheff på en annan enhet:

**Mellancheff 1:** Det var ett tag att man, det är ju klart eftersom jag eller min enhet då, det är ju jag som är budgetansvarig, överskred budget år efter år efter år hela tiden, att de frågade mig om jag verkligen hade gjort allt. Och då kan man ju känna sig mer eller mindre ifrågasatt på något sätt.

Den problematik som här beskrivs innebär att cheferna ställs inför ett dilemma där de som en viktig funktion i en politisk organisation ska verka för att hjälpa dem som har behov av hjälpen. Samtidigt ställs ur en ekonomisk aspekt krav på mellancheferna att försöka hålla budget, trots att det ibland inte är möjligt:

**Mellancheff 1:** Men det är ju inte så att man kan säga att "nä, du får inte bli placerad" till någon som far illa för att pengarna är slut. Så där är det ju mycket, alltså att det inte går att styra på samma vis. Så där får man ju säga att jag har haft det ganska jobbigt som chef, alltså lite tråkiga diskussioner. Det har blivit bättre på sista åren. Men att liksom stå till svars för varför man har "slösat" med pengarna, när det är så uppenbart. Dels är det inte jag som fattar besluten och placerar, eller min enhet ens, utan det kommer ju från andra utredare och socialnämnden fattar ju alla beslut om alla placeringar. Men där var ett väldigt stort tryck på mig periodvis att ändå försöka hålla budget och tja om att man skulle avsluta placeringar sådär. På något vis så kände jag lite att de inte trodde att vi avslutade så mycket vi kunde. Men det gör man ju.

Det dilemma som mellancheferna här ställs inför kommer som ett resultat av flera olika faktorer. Först och främst ger cheferna uttryck för en allmän uppfattning och inställning inom det sociala arbetet, vilket innebär att rollen som socialarbetare och myndighetsutövare ska omfattas av ett förhållningssätt där bemötandet av klienter/brukare skall ges en så god och

bred service som möjligt. Detta utifrån att arbetet i första hand syftar till att uppfylla de hjälpsökandes behov. Här är det alltså dels fråga om att fullfölja den professionella yrkesutövande rollen som socialarbetare och socionom som står på spel. Dels är det i de allra flesta verksamheter fråga om en lagstadgad verksamhet som står på spel. Detta förutsätter att den som söker sig till socialtjänsten med uppfyllda krav inte kan nekas tjänster som hjälper att tillgodose hans/hennes behov. Slutligen kommer den ekonomiska frågan in, vilket skapar begränsningar för vilken typ av service socialtjänsten kan erbjuda.

En syn som Liljegren och Parding (2010) introducerar är att det finns två olika kunskapssyner i hur organisationer kan styras, en yrkesprofessionalism och en organisationsprofessionalism. De menar att den yrkesprofessionellas handlingsutrymme riskerar att bli lidande av organisationers regelverk som utgörs av organisationsprofessionalism. Organisationen legitimerar på så sätt sitt arbete beroende av vilken styrmetod som används. Mellanchefernas dilemma som beskrivits kan utifrån denna syn förstås som att chefernas yrkeskompetens och kunskap om vad som är det bästa inte alltid stämmer överens med organisationens krav. Kravet, sett utifrån organisationens perspektiv, innebär i det här fallet att hålla budget. Mellanchefernas yrkesprofession som socionomer innebär en strävan efter att erbjuda ett så gott stöd som möjligt gentemot verksamheternas brukare och klienter och att svara för samhällets behovskrav. Organisationen ställer också krav på att verksamheterna svarar för samhällets behov av socialt stöd, men även på att verksamheterna ska hålla sig inom budgetens ramar. Intervjumaterialet visar att budgetkraven många gånger upplevs som orimliga utifrån att respondenterna beskriver att budgeten oftast inte går att hålla. Socialtjänsten har helt enkelt för lite pengar att tillgå för att stödet skall kunna ges på bästa sätt. Detta tyder på att enhets- och verksamhetschefernas yrkesprofessionalism blir lidande då handlingsutrymmet begränsas och resultatet därför blir ett begränsat servicestöd.

#### 5.4 Undernärda verksamheter

Vad innebär då detta dilemma för cheferna och deras handlingsutrymme? I och med att de flesta verksamheterna inom socialtjänsten är lagstadgade finns inget val annat än att erbjuda tjänster till den som söker hjälp och uppfyller socialtjänstens krav enligt Socialtjänstlagen (4:1 §). Detta innebär, som mellancheferna tidigare har gett uttryck för, att oförutsedda utgifter kan påverka budgeten. Vad detta kan innebära för verksamheterna är att nerskärningar i personal och verksamhetskostnader blir följderna av att individärenden måste prioriteras i första hand:

**Mellanchef 5:** I den nya verksamheten som jag har tagit över gjorde man besparingar under förra året där det var två tjänster som man tog bort just utifrån den dystra situationen med ökande kostnader bland annat på externplaceringar. Det går ju till en viss gräns, men sen går det ju inte längre. Det är väl det, att systemet är så som det är, det känns lite märkligt. Just det ekonomiska systemet. Det finns massor av olika saker som man kan utveckla och som kan bli bättre. Just i förhållande till det här med budget och så, att hela förvaltningen förra året gick vi med ett underskott. Mycket handlar då om den här typen av ärenden att vi behöver externplacera.

Som chefen beskriver handlar mycket om besparingar för att klara av den ekonomiska situationen. Genom att ”skala av” verksamheten på detta sätt ökar trycket på de anställda. Samtliga chefer talar om omfördelningar genom nedskärningar eller att verksamheter skalas av när budgeten inte räcker, och olika verksamhetsområden eller enheter får ”rädda varandra”. En mellanchef beskriver hur det kan se ut:

**Mellanchef 3:** Jag kan ju se på något sätt att skulle det vara så att vi behöver mer medel, eller som det har varit nu, väldigt turbulent, att vi behöver spara pengar. Så i första hand så kan man säga är ju uppdraget att titta på avdelningsnivå. Vad kan man göra på något sätt genom att omfördela? Det som inte går att lösa får lyftas på förvaltningsnivå. Så att då kan ju diskussionerna komma att, jo men om jag behöver mer för att göra någonting och inte kan lösa det på avdelningsnivå så behöver jag kanske be om hjälp så att man får titta på om det är någon annan som skulle kunna omprioritera eller göra mindre av något.

En annan mellanchef menar att enhetens budget är liten och att det därför rent ekonomiskt inte är så mycket att ”vifta på” i verksamheten. Chefen förklarar att handledning är en viktig del i jobbet, men att budgeten inte räcker till att utveckla arbetet och ha handledningen i den utsträckning som det skulle behövas:

**Mellanchef 1:** Det blir inte mer handledning. Maj blir sista gången, så till hösten får vi vara utan och då kommer vi ändå överskrida budget. Det räcker till, den budgeten vi har, det är ungefär vad man har vid en normal handledning vid den här avdelningen när man jobbar med de här frågorna.

**Intervjuare:** Hur känner du att det påverkar arbetet att ni inte kan ha handledning?

**Mellanchef 1:** Alltså, man säger att handledning är bra och viktigt om man är socialsekreterare och jobbar med tunga grejer och behöver stöd och så. Så i längden är det absolut inte bra att gå utan handledning för det tillför ju något nytt och gör så att man kommer ur knepiga situationer, så att vi får in nytt blod och tankar från expertis.

Som chefen i intervjun beskriver är detta ett exempel på hur verksamheten blir lidande då pengarna inte räcker till både individärenden och samtidigt till att bistå personalen med det stöd som anses viktigt inom socialt arbete. På så sätt blir också den service som verksamheten erbjuder lidande som ett resultat av brister i personalens utveckling. Att lagbundna

verksamheter påverkas av hur ekonomin prioriteras framgår därför tydligt när ekonomin i princip är fast, budgeten stram och ett ökat antal individärenden som skall prioriteras. Kjerstin Larsson (2008) behandlar i sin avhandling förutsättningarna för mellanchefer i vård och omsorg att driva ett effektivt utvecklingsarbete. Likt det som mellancheferna i intervjuerna talar om, menar Larsson att utmaningen för mellanchefer, främst inom offentlig förvaltning, handlar om att effektivt driva och samtidigt utveckla en organisation med strama resurser. Hon betonar att utvecklingsarbetet handlar om läroprocesser för att skapa långsiktiga effekter och inte om snabba lösningar. För att lyckas bedriva ett fungerande utvecklingsarbete krävs tydliga ramar uppifrån organisationen, vilket många mellanchefer inte upplever att de får (ibid.).

## 5.5 Kortsiktiga planer

Kjerstin Larsson (2008) uttrycker att organisatoriskt arbete för mellanchefer handlar om läroprocesser och långsiktiga effekter. Att jobba mer långsiktigt är något som också förespråkas av cheferna i min studie. En chef menar att det finns ett långsiktigt tänk, men att det inte räcker. Chefen uttrycker en oro över sin verksamhet, där verksamheten skiljer sig från de andra intervjuade cheferna:

**Mellanchefer 2:** Det jag kan tycka är lite tråkigt ibland det är ju att det är så kortsiktigt tänk kring ekonomin framförallt. Där skulle jag ju vilja att man la lite längre budget.

**Intervjuare:** Hur skulle det påverka att lägga en längre budget?

**Mellanchefer 2:** Då skulle man kunna jobba med mer långsiktigt. Alltså vi jobbar ju redan långsiktigt. OK, då måste jag säga som såhär att den här delen av socialförvaltningen är icke lagbunden verksamhet. Kommunen är inte tvingad eller ålagd att ha det enligt Socialtjänstlagen, men har valt att ha det ändå. Men det innebär att så fort det blir knaprare tider så börjar de ju att titta på vilken icke lagbunden verksamhet har vi. Vad kan vi lägga ner? Jag tror därför att kommunen hade vunnit om det är skolan eller socialförvaltningen eller vård och omsorg eller vad det än är, att lägga lite längre budgetar.

Chefen, vars arbetsområde inte är lagstadgat, ger i intervjun uppfattningen om att den ekonomiska pressen inte upplevs vara lika stark som övriga chefer uttrycker eftersom ekonomin går att styra på ett helt annat sätt. Istället uttrycks i citatet ovan en oro över situationen som innebär att icke lagbundenhet inte prioriteras när det stramar i ekonomin. Det chefen framhåller är att ett för kortsiktigt upplägg i ekonomin innebär att kommunen ofta får

se över verksamheterna. Längre budgetplaner skulle på sätt vara lättare att styra arbetet efter. Som cheferna beskriver innebär arbetet ofta oförutsägbara utgifter i den lagstadgade verksamheten, vilket gör att en kortsiktighet i ekonomin kan innebära problem om kostnaderna ökar drastiskt. Oförutsägbarheten handlar inte heller bara om att verksamheterna är lagbundna. Det kan också innebära svårigheter att i förväg kunna veta om pengarna används på rätt sätt.

**Mellanchef 4:** Ytterst finns det ju en medvetenhet om pengarna och ytterst finns det ju en medvetenhet om att det här är skattebetalarnas pengar. Vi vet ju också att placeringar inte alltid leder till det bästa resultatet heller, det vet vi ju också. Så det handlar ju också om att göra de rätta sakerna för de pengarna vi har och det vet man ju heller inte alltid i förväg att det faktiskt är så – att det faktiskt blir det bästa vi gör alltid. Det är också så att det är många komponenter i det hela tycker jag. Dels att man liksom skall göra det bästa för människor så att de får hjälp till bästa peng. Pengarna ska verka där de gör mest nytta, och det tycker jag ibland att man inte vet. Man vet ju inte resultatet av vad människor tar till sig för behandlingar och hjälpinsatser och vad som kommer ut i slutändan. För man kan ju tycka att om man hade haft en placering i ett halvår och satsat jättemycket pengar på det så kan det ju ibland misslyckas. Då kan man ibland känna att man måste förklara för politikerna till exempel att ”vi har satsat en och en halv miljon här”, men det blev jättedåligt. Alltså man skall ändå vara i det på något sätt, som jag inte alltid tycker är så lätt. För jag tänker att våra politiker, det är ju vanliga människor så som inte heller riktigt alltid förstår alla delar som kan hända. Så att det kan jag tycka ibland inte är så enkelt.

Det handlar om skattebetalarnas pengar, som chefen uttrycker det, vilket också skapar en press att göra ett fullgott jobb med samhället som åskådare. Detta innebär att såväl politiken som socialtjänsten får uppleva en press från sin omgivning när verksamheter granskas.

**Mellanchef 1:** Det har varit mycket skrivelser om socialförvaltningen i tidningarna. Det har varit mycket att det låg ärenden. Då omkullkastar det de långsiktiga planerna. På ett vis förstår jag ju att det blir så, men det är lite trist att man först gör ganska mycket jobb och för fram en plan, och sen kan det hända akuta saker som omkullkastar den. Jag tycker man ska ha lite mer respekt för det långsiktiga. Men ibland lite sådär panik "nu måste vi göra detta" så.

Utifrån en nyinstitutionell förståelse behöver organisationer för att uppnå legitimitet svara upp mot omgivningens förväntningar. Bolman och Deal (2007) menar att den största organisatoriska vikten ur en symbolisk aspekt därför tenderar att läggas på vad betydelsen av det arbete som utförs i organisationer innebär, snarare än på faktiska händelser. Detta innebär att aktivitet och mening inte nödvändigtvis behöver ha någon stark koppling till varandra. Då socialtjänstens verksamheter bedrivs genom skattemedel, alltså på samhällets bekostnad, bör socialtjänsten för att svara upp mot omgivningens krav och förväntningar genom att leva upp

till de mål som verksamheterna har för att organisationen ska framstå som legitim. En del av det som utgör problematiken är att samhället förväntningar innebär att socialtjänstens ska svara för ett gott socialt stöd, eftersom det är samhället som också bekostar verksamheten. Eftersom de ekonomiska ramarna inte erbjuder ett särskilt stort spelrum kan legitimitet i det sociala arbetet här exempelvis skapas genom att socialtjänsten utformat kortsiktigt rationella planer som löser problematiken kring den ekonomiska frågan på kort sikt. I min empiri syns detta exempelvis då intervjupersonerna talar om de besparingar och nerskärningar som görs till följd av att ett högt tryck i socialtjänstens enheter. Vid ett högt tryck finns därför ofta inget utrymme att lägga pengar på annat än individärenden.

**Mellanchef 1:** Det blir ju liksom vad som är möjligt. Vi får ju ett fast utrymme och får göra det bästa av det. Så får man ju slå larm, och det gör man ju liksom ibland, fast ibland hjälper det ju inte. Skrika och sparka att det räcker inte, det går inte. Men det går ju alltid att, alltså som inte skulle falla mig in det är ju att kanske överskrida personalbudget och anställa fler folk än jag har pengar till. Det gör man ju bara inte. Det gör ingen. Det kan det ju bli såhär som har hänt att det rusar iväg som det har gjort om åren, att helt plötsligt så blir här tre miljoner underskott. Men då måste de pengarna tas någonstans ifrån. Då tittar man ju först, att först ska ju varje enhet lösa sitt, och kan man inte det så blir det inom avdelningen. Kan vi lösa det inom oss? Oftast kan man ju inte det heller för det hänger ju lite ihop att är det mycket utredningar så blir det mycket placeringar. Så då får man se på hela förvaltningen, och då kan det ju bli såhär att nu blir det stopp på allting, det har det varit nu flera gånger de sista åren att då får man hålla vakans då. Om till exempel någon ska ha föräldraledigt, nå då tillsätter man ingen vikarie. Då drar man ju nödbromsen på såna grejer.

En annan chef uttrycker en liknande situation:

**Mellanchef 4:** Det vanliga är ju att man liksom har i stort sett samma budget att röra sig med. Det är ju vår ledningsgrupp som naturligtvis fördelar hur ska pengarna se ut internt och som också har möjlighet att flytta pengar från ett ställe till ett annat. Som det ser ut idag så handlar det ju väldigt mycket om nedskärningar och vad ska vi spara.

Cheferna talar här återigen om hur enheter och verksamheter får försöka rädda varandra i ekonomiskt svåra situationer och hur det ofta resulterar i besparingar. När det inte blir möjligt att längre hålla sig till budget kan ”nödbromsen” dras, som den ena chefen uttrycker det. Detta är ett exempel på rationella lösningar som kan komma tvingas fram då ekonomin inte går att lösa på annat sätt. Genom att använda sig av rationella lösningar på detta sätt skapar man en, för stunden, hållbar situation. På så sätt kan socialtjänsten svara upp mot omgivningens förväntningar, trots att pengarna egentligen inte räcker till att erbjuda ett fullgott stöd som leder till bästa resultat alla gånger. Betydelsen i organisationen blir här, likt teatermetaforen (Bolman & Deal, 2007), att vikten av hur samhället uppfattar socialtjänstens arbete väger



tyngre än dess faktiska funktion. Betydelsen av det utförda arbetet blir därför att det är viktigare att det ser ut som att socialtjänsten svarar upp mot samhällets stödbehov, men inte att resultatet av det tvunget behöver vara det bästa.

## 5.6 Förändring?

Mellancheferna som i intervjuerna talar om evidensbaserat arbete ställer sig positiva till ett införande av ett evidensbaserat eller mer kunskapsbaserat arbetsätt. En fördel, menar de kan, innebär att ett fungerande arbete av detta slag skulle kunna spara både tid och resurser, men menar att förändringsarbete tar tid och cheferna framhåller att svårigheterna ligger i att implementera metoden i en redan hektisk vardag.

**Mellanchef 2:** Det är svårt att springa så snabbt så att man hinner med. Det är en utmaning. Som exempel så kommer det massor med bra från till exempel SKL, Sveriges kommuner och landsting. Det publiceras mycket och det bjuds in till mycket. Så där är det och andra grejer också som vi får som ska läsas, eller ska, men som hade varit jättebra om man hade läst och funderat kring och sen reflekterat utifrån hur vi arbetar. Men det hinns inte riktigt med.

En annan chef menar att arbetet i för liten utsträckning går till att fullfölja planer och på så sätt utvärderas inte arbetet:

**Mellanchef 5:** Vi har mycket planer här tycker jag. Planer är vi duktiga på att upprätta, sen tror jag inte alltid att vi är lika duktiga på att följa dem. Det kan jag känna ibland att vi producerar otroligt mycket men sen kan jag känna att vi stoppar ner det i byrålådan, och vad blir det med det? Och det gillar inte jag heller. För det är en sån sak som är viktigt för mig och just i förhållande till medarbetare och så, att när vi gör saker ska de hållas levande och någon ska få i uppgift att uppdatera när det händer saker som förändrar planer och annat. För vi håller på med mycket kvalitetssäkring och sånt. Det tycker jag är viktigt.

Det som chefen nämner blir inom en symbolisk aspekt återigen fråga om att processerna och upprättandet av planer är viktigare än resultatet av dem. Hon talar om hög en produktion och mycket planer som oftast slutar i byrålådan. I en nyinstitutionell tolkning av det som chefen talar om går detta att förklara genom att peka på själva betydelsen av evidensens införande i det sociala arbetet och inte vikten av själva användandet. Det behöver inte bestämt vara så att införandet av nya arbetsmetoder utförs därför att de leder till bättre resultat utan för att de ökar legitimiteten i arbetets utförande. Förändringar av detta slag ska enligt en nyinstitutionell förklaring istället ses som ett svar på omgivningens krav och förväntningar vilket innebär att

socialtjänsten utför förändringar som en reaktion för att svara upp till dessa (Blom et.al, 2006). Kravet blir att effektivisera verksamheter till följd av ett ökat antal ärenden och stram ekonomi. Resultatet kan här innebära att socialtjänsten skapar möjligheter och utformar planer för verksamheter att uppträda på ett effektivt sätt, men behöver inte tvunget innebära effektivitet. I första hand menar en nyinstitutionell förklaringsmodell därför att införandet av, eller tal om att införa, nya arbetssätt görs för att uppnå överensstämmelse med samhällets gällande praxis (Blomberg, 2008).

### 5.7 Evidensbaserad praktik kontra profession?

I intervjumaterialen avspeglas uppfattningen om att mellancheferna upplever den ekonomiska situationen som en begränsning i utförandet av arbetet. Samtidigt menar fler intervjupersoner att de ser sin arbetsroll som utmanande och att ett pressat arbete till en viss gräns ger utrymme att agera professionellt utifrån erfarenheter och kunskaper i rollen som socionom. En chef uttrycker att problematiken kring ekonomin i viss mån kan bidra till att kreativiteten ökar och att chefsjobbets lösningsfokus blir mer centralt. Samtidigt ifrågasätts var gränsen går mellan en god service och orimliga krav:

**Mellanchef 3:** Alltså det som är minst bra är väl mer att man kan säga, och det handlar kanske inte så mycket bara konkret om mitt jobb utan det är väl mycket det här med att man tänker vi lever i en värld där efterfrågan kommer att vara större än resurserna, och jag tänker att till en viss del så kan det vara helt ok. Att det kan innebära att vi på något sätt litegrann vässar och på något sätt blir mer kreativa i att hitta lösningar. Men jag tänker att det finns en borte gräns där, där man tänker att det blir svårt att ge folk det som de verkligen vill och behöver. Det är väl i så fall det på något sätt, om man tänker att man kommer till en gräns där man känner att det inte blir möjligt att längre göra ett gott arbete. Jag tänker inte att vi är där nu men att det är väl mer det som skulle kunna vara något utifrån att man jobbar på de premisserna som man gör.

Chefen uttrycker här en viss oro över att ett framtida socialt arbete alltmer ser ut att bli ohållbart utifrån att utbudet inte kommer att kunna leva upp till efterfrågan. Hon talar om ”en borte gräns” som kan innebära att det inte längre blir möjligt att utföra ett gott arbete och om svårigheterna att ge det stöd som folk behöver. Som Mellanchef 4 tidigare uttryckt finns heller inga garantier för att insatserna som socialtjänsten erbjuder alltid leder till de bästa resultaten. Det finns som nämnt flera faktorer som ställer till svårigheter i det sociala arbetets organisering, inte minst gällande en ekonomisk aspekt. Att döma av chefernas utsagor handlar det främst om att pengarna helt enkelt inte räcker, oförutsägbarhet och svårigheten att mäta

resultat. För att kunna tackla problemen som socialtjänstens ställs inför och för att kunna effektivisera arbetet utifrån de gällande ekonomiska förutsättningarna, finns mål om att kunna skapa metoder som ska underlätta mätbarheten i arbetet.

**Mellanchef 3:** Nu jobbar vi mycket utifrån den evidensbaserade praktiken alltså att man tänker att vi ser till att hålla en verksamhet som på något sätt utgår från vad forskningen ser på något sätt är gångbart, vad professionen ser är att vi har erfarenhet av som gör nytta och att ta tillvara på brukarnas erfarenheter och önskemål.

**Mellanchef 5:** Där finns mer att göra i att hitta bedömningsunderlag och sånt. Där är vi inte så långt komna. Det är någonting som man håller på med i landet, att testa olika modeller inom olika verksamheter som vi håller på och ska ta tag i. För det tror jag, för att vi ska bli mer träffsäkra i våra bedömningar att då är det bra att ha mer systematik i vårt arbete. Man ställer samma frågor när man gör utredningar och när man träffar klienter.

Utifrån socialtjänstlagen uppsätts höga målsättningar i vilket arbete som skall utföras på socialkontoren och det är ingen hemlighet att långtifrån alla ärenden lyckas erbjuda den goda service som efterfrågas (SOU 2008:18). Det är heller ingen nyhet att en mer evidensbaserad praktik efterfrågats länge inom det sociala arbetet då resultaten påverkas av både inom- och utomstående faktorer vilket kräver ett professionellt arbete med en bred kunskapsbas (ibid.). För att den evidensbaserade praktiken ska kunna etablera sig inom socialtjänsten är en förutsättning att inställningen från yrkesverksamma är att ställa sig positiva till förändring och ett kunskapsbaserat arbete (Socialstyrelsen, 2011a). Enligt en undersökning som gjord mellan åren 2007 och 2010 ökade intresset för att börja använda manualbaserade/evidensbaserade metoder. Undersökningen visar också att standardiserade bedömningsinstrument ökat inom samma period. Underlaget i arbetet styrs idag av professionella erfarenheter, lagstiftning och riktlinjer för ärendehandläggning och i för liten utsträckning utifrån kunskap om effekten av olika insatser, arbetssätt och metoder (SOU 2008:18). Därav finns ett behov av evidensbaserade insatser och ett målmedvetet engagemang från huvudmännen, men också ett strategiskt utformat stöd från statens sida (ibid.). Inom professionsteorin där socialt arbete oftast klassas som en semiprofession (Brante, 2009) kan införandet av ett evidensbaserat arbete bidra till att professionen stärks. Detta görs genom att abstraktionsnivån, alltså den särskilda kunskapen som socialt arbete utgör, ökar. På så sätt kan socialarbetare och socialtjänstens enheter bilda ett tydligare monopol inom det sociala arbetets ramar vilket också ökar legitimiteten i arbetet som utförs. Det blir på så sätt fråga om att socialarbetare som profession till viss del stärker sin samhällsstatus och ökar sitt förtroende i samhället (ibid.). Men evidens kan också ifrågasättas då det finns risk för att diskretion och

handlingsutrymme blir lidande. Evidensbaserade metoder visar enligt tidigare forskning att det professionella handlingsutrymmet minskar till fördel för manualbaserade metoder (Liljegren & Parding, 2010). Samtidigt som ett socialt arbete baserat på evidens skulle kunna stärka legitimiteten genom att öka abstraktionsnivån för professioner inom området, skulle det också kunna innebära att professionens autonomi försvagas. Sett ur professionsteoretiska ögon kan socialt arbete redan ses som en professionellt område med svag autonomitet då redan den relativa autonomin och organiseringen av arbetet, som Brante (2009) beskriver, bidrar till att försvaga professionens diskretion. Ett ökat evidensbaserat arbete skulle också kunna påverka innehållet i den professionella praktiken på så sätt att den interna autonomin minskar (ibid.). Det går här att ställa sig frågan om inte den strävan efter evidensbaserad som idag genomsyrar det sociala arbetet kan ses som ett svar på den köp/säljmodell som finns. Alltså blir det fråga om ekonomi. Detta innebär i så fall att evidensen införs då ett evidensbaserat arbete kan spara pengar och minimera riskerna för att fel insatser – inte för att ge bättre kvalitet. Här kan strävan efter evidens ses som ytterligare ett styrmedel, där budgeten och stävan efter att hålla budget får tala, snarare än att professionen stärks.

## **6. Avslutande diskussion**

Denna uppsats behandlar hur mellanchefer inom socialtjänstens verksamheter beskriver sin situation i organisationen. En kvalitativ studie, med hjälp av semistrukturerade intervjuer redogör hur den ekonomiska styrningen inom en politisk organisation kan påverka utförandet av mellanchefernas arbete. Fortsatt används nyinstitutionell teori och professionsteori för att beskriva hur detta kan förklaras utifrån ett legitimitetsperspektiv. Jag gör i denna avslutning en sammanfattning av vad som framkommit i analysen och besvarar frågeställningen som ligger till grund för uppsatsen.

I förhållande till verksamhetens organisation utifrån ekonomisk styrning och budgetfrågor visar studien att mellancheferna beskriver att arbetet till stor del handlar om de ekonomiska frågor som rör jobbets utförande. Både tidigare forskning och den undersökning jag gjort visar att budget har kommit att bli en väldigt central del i mellanchefernas vardag. Även om cheferna framhåller att budget inte prioriteras framför hjälpsökandes behov, menar de att budget och ekonomiska frågor i bred utsträckning påverkar utförandet i verksamheten och på

vilket sätt det blir möjligt att bistå brukare med ett fullgott stöd. De fem chefer som deltagit i undersökningen nämner att funktionen de själva har i organisationen är viktig då en mellanchefts uppgift handlar om ett fullt ansvar för sina respektive enheter. Detta innebär ett övergripande ansvar inom de tre områdena personal-, budget- och utvecklingsfrågor för att kunna uppfylla de mål verksamheterna har. Verksamhetsmålen som formas på politisk nivå och utefter lagstiftningen bryts ner till mål för respektive verksamhet, därefter har mellancheferna som uppdrag att fullfölja målen i sina verksamheter.

I analysen av det empiriska materialet beskriver de budgetansvariga mellancheferna att professionen och handlingsutrymmet till viss del hålls tillbaka, också som ett resultat av budget och ekonomiska frågor. Enligt chefernas beskrivningar visar studien att ett pressat arbete till en gräns kan ge utrymme att agera professionellt och få användning av erfarenheter och kunskaper i rollen som socionom. Men en stram ekonomi leder samtidigt till att spelrummet blir mindre och gränserna för vad som kan göras blir allt smalare. Följden är att cheferna måste handla utefter budgeten vilket resulterar i att professionella kunskaper inte får lika stort utrymme. Det arbete som mellancheferna i studien utför handlar om många oförutsägbara utgifter vilket dessutom leder till att det blir svårare att planera sin budget.

Studien har vidare visat att resurstillgångarna påverkar mellanchefernas möjligheter att kunna utföra sitt arbete på så sätt att den ekonomiska aspekten inom organisationen formar en begränsning i att nå målen på det sättet som cheferna önskar. En stor del handlar om att flera av de utgifter som det sociala arbetet inbegriper inte går att förutse. Att därför arbeta utefter en fast men stram budget som i chefernas fall oftast överskrids, visar på att efterfrågan ser ut att vara större än utbudet från socialtjänstens sida. De allra flesta av socialtjänstens verksamheter är lagstadgade vilket innebär att det finns en skyldighet att hjälpa den som har behov av de tjänster som verksamheterna ska bistå med. I en lagstadgad verksamhet kan inte cheferna välja att neka den som söker sig till socialtjänsten med uppfyllda behovskrav. Resultatet av detta blir i många fall att verksamheter skalas av då nedskärningar och en återhållsam ekonomi tvingas fram. Detta eftersom individärenden prioriteras framför utveckling av den egna verksamheten när ekonomin inte räcker för att täcka båda delar.

Det dilemma som visar sig vara centralt i mellanchefernas arbete har blivit motsägelserna mellan att först och främst erbjuda ett fullgott stöd från socialtjänstens sida, men där en stram budget skapar begränsningar i vilken typ av service socialtjänsten kan erbjuda. Ur ett organisatoriskt legitimitetsperspektiv kan detta beskrivas som ett problem där

yrkesprofessionalism krockar med organisationsprofessionalism. Mellchefernas handlingsutrymme blir här lidande till följd av organisationens regelverk som till största del präglas av lagen, men också till stor del av en ekonomisk medvetenhet. Mellancheferna beskriver detta som en del av arbetet som går ut på att komma med lösningar, men framhåller att ekonomi blir ett problem då utgifter inte alltid går att förutse. Snabba lösningar och för kortsiga budgetplaner talar då emot organisationens utvecklingsarbete. Utifrån en nyinstitutionell begreppsram legitimerar här organisationen sitt arbete utifrån att leva upp till samhällets förväntningar. Förväntningarna består i att ge ett fullgott stöd men inom budgetens ramar. Detta innebär att socialtjänsten upprättar planer för hur ett fullgott stöd ska kunna erbjudas för de pengar som finns att tillgå. Men som mellancheferna beskriver finns mycket oförutsedda utgifter vilket omkullkaster planerna och gör att det blir svårt att arbeta långsiktigt med en fast budget. En förklaring till upprättandet av planerna blir därför att de formas i en symboliskt mening, där processer och upprättandet av planer blir viktigare än resultatet av dem.

## 7. Referenser

Aspers, Patrik (2007): *Etnografiska metoder. Att förstå och förklara samtiden*. Malmö: Liber.

Barry, Jim; Berg, Elisabeth & Chandler, John (2007) "New public management and social work in Sweden and England – Challenges and opportunities for staff in predominantly female Organizations", *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 28 Iss: 3/4, ss.114 - 128

Bergmark, Åke; Lundström, Tommy; Minas, Renate & Wiklund, Stefan (2008). *Socialtjänsten i blickfånget: organisation, resurser och insatser : exempel från arbete med barn och ungdom, försörjningsstöd, missbruk*. 1. utg. Stockholm: Natur och kultur

Blom, Björn; Grape, Ove & Johansson, Roine (2006) *Organisation och omvärld – nyinstitutionell analys av människobehandlande organisationer*. Lund: Studentlitteratur.

Blomberg, Staffan (2004). *Specialiserad biståndshandläggning inom den kommunala äldreomsorgen: genomförandet av en organisationsreform och dess praktik*. Diss. Lund : Univ.

Bolman, Lee G. & Deal, Terrence E. (2005). *Nya perspektiv på organisation och ledarskap*. Lund: Studentlitteratur

Brante, Thomas (2009) "Vad är en profession? Teoretiska ansatser och definitioner" i *Vetenskap för professioner: rapport*. Borås: Högskolan i Borås.

Bryman, Alan (2011) *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö : Liber

Kvale, Steinar (2009): *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.

Larsson, Kjerstin (2008). *Mellanchef i vård och omsorg*. Stockholm: Gothia

Liljegren, Andreas & Parding, Karolina (2010) Ändrad styrning av välfärdsprofessioner - exemplet evidensbaserad i socialt arbete, *Socialvetenskaplig Tidskrift*, Vol. 27, ss. 270-288

May, Tim (2001): *Samhällsvetenskaplig forskning*. Lund: Studentlitteratur.

SFS 1992:1528, *Lag om offentlig upphandling* (Elektronisk), Tillgänglig: <[http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Lag-19921528-om-offentlig-u\\_sfs-1992-1528/](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Lag-19921528-om-offentlig-u_sfs-1992-1528/)> (2012-05-20)

SFS 2001:453, *Socialtjänstlagen* (elektronisk), Tillgänglig: <<http://62.95.69.3/SFSdoc/01/010453.PDF>> (2012-04-21)

SOU 2008:18, *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten – till nytta för brukaren* (Elektronisk), Tillgänglig: <<http://www.regeringen.se/content/1/c6/10/05/51/b6695b69.pdf>> (2012-04-29)

SOU 2007:37, *Vård med omsorg – möjligheter och hinder* (Elektronisk), Tillgänglig: <<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/08/34/23/37b964a5.pdf>> (2012-04-29)

Socialstyrelsen (2011a) - *Evidensbaserad praktik i socialtjänsten 2007 och 2010 Kommunala enhetschefer om evidensbaserad praktik och användning av evidensbaserade metoder inom socialtjänstens verksamhetsområden* (elektronisk). Tillgänglig: <<http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/18549/2011-12-31.pdf>> (2012-04-23)

Socialstyrelsen (2011b) - *Information om Socialstyrelsens nya föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 2011:9)*(elektronisk), Tillgänglig: <<http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/18550/2011-12-32.pdf>> (2012-04-23)

Svensson, Kerstin., Johnsson, Eva & Laanemets, Leili (2008) *Handlingsutrymme. Utmaningar i socialt arbete*. Stockholm: Natur & Kultur.



Tylefors, Ingela (2007) *Ledarskap i Human service organisationer*. Natur & kultur: Stockholm

Vetenskapsrådet (2009) *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*. (Elektronisk) Tillgänglig: <http://www.codex.vr.se/texts/HSFR.pdf> (2012-04-30)

## Bilaga 1



**LUNDS**  
UNIVERSITET  
Socialhögskolan  
2011-04-28

### Informerat samtycke

Under vårterminen 2012 skriver jag min kandidatuppsats, där jag undersöker hur mellanchefer upplever sitt handlingsutrymme i relation till organisation, medarbetare och profession utifrån budgetbegränsningar och ekonomisk styrning. I samband med uppsatsförfattandet kommer jag att genomföra intervjuer i syfte att samla in material till grund för uppsatsens analys.

Intervjuerna kommer att spelas in och därefter transkriberas ordagrant, helt eller delvis. Samtycket att delta i intervjun är frivilligt och kan tas tillbaka när som helst. Det material som samlas in under intervjun kommer i den mån det är möjligt att avidentifieras samt behandlas konfidentiellt och förvaras oåtkomligt för obehöriga. Materialet kommer endast användas endast i syfte att författa denna uppsats.

Handledare för uppsatsen är Ulrika Levander vid Socialhögskolan, Lunds Universitet. Om du vill ha mer information om projektet eller undrar över någonting, kontakta gärna mig eller min handledare.

Niclas Arheden  
Socionomstudent och uppsatsförfattare  
0702-400451  
[Niclas.Arheden@gmail.com](mailto:Niclas.Arheden@gmail.com)

Ulrika Levander  
Universitetslektor och uppsatshandledare  
Socialhögskolan, Lunds universitet  
Box 117, 221 00 Lund  
0709 – 901790  
[ulrika.levander@soch.lu.se](mailto:ulrika.levander@soch.lu.se)

Undertecknad samtycker härmed till att delta i studien. Jag är informerad om att allt deltagande är frivilligt och när som helst kan avbrytas på min egen begäran.

---

Ort

---

Datum (år-mån-dag)

---

Underskrift

---

Namnförtydligande

# Bilaga 2

## Intervjuguide

### Bakgrund

Berätta lite om din arbetsplats.

Hur kommer det sig att du jobbar med det du gör?

Vilka åtaganden ingår i ditt arbete?

Vad är huvuduppgiften i ditt arbete?

### Styrning och ekonomiska ramar

Hur styrs verksamheten som du jobbar på?

Vilka mål har verksamheten?

Vad kan du göra för att uppnå dem?

Vilka krav ställs på dig som mellanchefer?

Hur drivs verksamheten ekonomiskt?

Vad påverkar storleken på den ekonomiska tillförseln?

I vilken omfattning styr ekonomi ditt arbete?

På vilket sätt styr budget ditt arbete?

Känner du att du har möjlighet att utveckla verksamheten?

- Om ja, på vilket sätt?
- Om nej, varför inte?

Finns det saker i styrningen av ditt arbete som du skulle vilja förändra?

- Om ja, vad?
- Om nej, varför inte?

### Handlingsutrymme och medarbetarrelationer

I vilken utsträckning upplever du att din kompetens och dina specialkunskaper kommer till användning i ditt yrkesutövande?

- Vad hindrar – respektive möjliggör – att din kompetens och kunskap tas tillvara?

Vilka möjligheter har du att påverka hur dina medarbetare utföra sitt arbete?

Vad tänker du om detta?

Hur skulle du beskriva din relation till din/dina överordnade?

Hur upplever du att kommunikationen till din/dina överordnade är?

Hur skulle du beskriva din relation till dina medarbetare?

Hur upplever du att kommunikationen till dina medarbetare är?

Hur anser du att en bra chef skall vara?

Vilka möjligheter har du att vara den chefen?

Vad är det bästa med ditt arbete?

Vad är det sämsta med det arbete du utför?

Finns det något du skulle vilja tillägga eller kommentera innan intervjun avslutas?

Tack för din medverkan!