

Den specialiserade socialtjänsten

Sex socialarbetares åsikter om helhetssyn i relation till generalisering och specialisering i organisation och arbetsätt.

Av: Johanna Gustafsson & Anna Eriksson

LUNDS UNIVERSITET
Socialhögskolan
Kandidatuppsats
SOPA63 Vt-14



Handledare: Lars B Ohlsson
Examinator: Hans-Edvard Roos

Abstract

Authors: Anna Eriksson and Johanna Gustafsson

Title: The specialized social service – six social workers opinions regarding holistic approach in relation to generic and specialized organization and working methods [translated title].

Supervisor: Lars B. Olsson

The aim with this study is to describe and analyze social workers opinions related to generic and specialized social work regarding clients with multifaceted problems. The questions are; how is the social service in X-town organized regarding specialized and generic based social work; what benefits and disadvantages do these have according to the social workers; what impact do generic versus specialized social work have on the holistic approach towards clients and how do these affect the organization of the social service. An inductive method with semi-structured interviews was used and six social workers in a small municipality in the southern part of Sweden participated in the study. The material was analyzed using the theoretical concepts holistic approach, coordination, collaboration, five organizational models and new institutionalism in the shape of isomorphism and legitimacy. The results of the study are that the social service in X-town is a multi-specialized organization and there for is in need of a well-functioning cooperation between the departments to maintain a holistic approach in the work with its clients. The opinions of the social workers in this study are comparable with the general views of specialization as the most rational option when organizing the social services. 90 percent of the social services in Sweden are organized based on specialization. This indicates that a multi-specialized organization is an adaption to the general views and will therefore receive legitimization from the society.

Key words: generic, specialization, integrated organization, social services, holistic approach, legitimization, cooperation, collaboration

Nyckelord: generalisering, specialisering, integrerad organisation, socialtjänst, helhetssyn, legitimitet, samarbete, samverkan

Förord

Vi vill tacka samtliga socialarbetare som ställt upp på våra intervjuer, utan er hade vi inte kunnat genomföra denna undersökning. Vi vill också tacka vår handledare som bistått oss med råd och stöd samt varit flexibel och tålmodig under våra ibland hektiska perioder. Våra föräldrar förtjänar ett stort tack för den stöttning och uppbackning vi fått i väl behövda situationer. Vi vill också tacka varandra för många goda skratt under uppsatsprocessen.

Innehållsförteckning

1 Inledning	6
1.1 Problemformulering	6
1.2 Syfte	8
1.3 Frågeställningar	8
1.4 Begreppsdefinition	8
2 Tidigare forskning	9
2.1 Orientering av kunskapsläget	9
2.2.1 Avsaknad av kunskap inom området.....	9
2.2.2 En vision om helhetssyn.....	10
2.2.3 Utveckling av specialisering.....	11
2.2.4 Vikten av personlig relation till brukaren.....	12
2.2.5 Politiker samt chefers attityder till organisationsform.....	13
2.2.6 Samarbete för att uppnå helhetssyn.....	14
3 Teoretiska utgångspunkter	15
3.1 Organisationsmodeller	15
3.1.1 Integrerad organisationsmodell.....	15
3.1.2 Personbunden specialisering.....	16
3.1.3 Problembaserad specialisering.....	16
3.1.4 Funktionsbaserad specialisering.....	16
3.1.5 Multispecialiserad organisation.....	17
3.2 Helhetssyn	17
3.3 Fyra definitioner av samarbete	18
3.3.1 Definition av samverkan.....	19
3.4 Nyinstitutionell teori	19
3.4.1 Legitimitet.....	20
3.4.2 Isomorfism.....	20
4 Metod	21
4.1 Metodval	21
4.2 Urval och begränsningar	22
4.3 Introduktion av intervjupersonerna	23
4.4 Validitet, reliabilitet och transparens i processen	25
4.5 Intervjuguide och analys av data	26
4.6 Forskningsetiska överväganden	27
4.7 Förförståelse	28
4.8 Arbetsfördelning	28
5 Resultat och analys	29
5.1 Organisationsmodell	29
5.1.1 Problembaserad specialisering.....	30
5.1.2 Funktionsbaserad specialisering.....	30
5.1.3 Personbunden specialisering.....	30
5.1.4 Multispecialiserad organisering.....	32
5.2 Helhetssyn	32
5.2.1 Generaliseringens konsekvenser för helhetssynen.....	32
5.2.2 Specialiseringens konsekvenser för helhetssynen.....	34
5.3 Samarbetsformer i X-kommun	38

5.3.1 Sammansmältning och separation utesluts	38
5.3.2 Koordination.....	38
5.3.3 Kollaboration	39
5.3.4 Samverkan och helhetsyn.....	44
5.4 Legitimitetsskapande	44
5.4.1 Isomorfism och legitimitet	44
5.4.2 Rättssäkerhet.....	45
5.4.3 Personlig relation	49
6 Avslutande diskussion	52
8 Litteraturlista	55
Bilaga 1	58
Informationsbrev	58
Bilaga 2	59
Intervjuguide	59

1 Inledning

1.1 Problemformulering

1970-talets ideal för socialt arbete innebar ett integrerat socialt arbete där specialisering och differentiering inte ansågs vara eftersträvansvärt, en socialarbetare skulle ha generalistkompetens (Bergmark & Lundström 2007:58). I propositionen till socialtjänstlagen som trädde i kraft på 1970 – talet betonas att socialtjänsten bör organiseras så att brukaren inte behöver vända sig till flera olika handläggare för att få service samt att en hög grad av specialisering kan ge bristande kontinuitet i det sociala arbetet (prop. 1979/80:1). Att differentiera och specialisera ansågs utmana den generalistkompetens som var en hörnsten i helhetssynen inom socialt arbete (Bergmark & Lundström 2008a:37). I SOU 1999:97 *Socialtjänst i utveckling* betonas fortfarande vikten av en helhetssyn i det sociala arbetets utformning med den enskildes behov, situation, problem och resurser som grundläggande utgångspunkt. Fokus läggs dock på att socialtjänsten i sin helhet ska förstå den enskildes behov utifrån brukarens kontext (ibid.). Därav kan urskiljas att det skett en förändring i synen på begreppet helhetssyn där kravet på enskildas generalistkompetens bytts ut mot socialtjänstens samlade förmåga att sätta sig in i brukares situationer. Det sociala arbetet har de senaste decennierna förändrats och kantas nu av en hög grad av professionalisering och specialisering (Axelsson & Axelsson 2006:77). Specialiseringen har bidragit till en ökad differentiering med syfte att tydliggöra tjänstemännens arbetsuppgifter och ansvar. För att tydliggörandet av arbetsuppgifter och ansvar ska bli hanterbart i praktiken skapas ofta uppdelningar i olika avdelningar, t.ex. Missbruk, Barn- och familj, Försörjningsstöd etc., vilket i sin tur lett till en utbredd strukturell differentiering inom landets socialtjänster (Axelsson & Axelsson 2006:77; Bergmark & Lundström 2007:60-61).

Uppdelningen av socialtjänsten i specialiserade enheter har både förtjänster och brister. Bergmark och Lundström (2007:68) menar att specialiseringen av socialt arbete medför negativa konsekvenser för brukare i form av diskontinuitet där brukaren, precis som man i propositionen på 1970- talet påpekade, måste möta ett

antal experter istället för enbart en eller två socialarbetare. Vidare innebär detta att brukarens tillit till systemet kan påverkas negativt (ibid.). Även Axelsson och Axelsson (2006:78) är inne på samma spår och skriver att ett specialiserat arbetssätt riskerar skapa ”fall mellan stolarna”, dubbelarbete, inkonsekvent bemötande samt bristande kontinuitet. Ett generaliserat arbetssätt däremot betraktas vara missgynnande för brukaren bland annat då socialarbetaren arbetar brett och därför inte klarar av att upprätthålla tillräcklig hög kompetens (Boklund 1995:62-64). Socialarbetaren anses dock till högre grad själv kunna applicera en helhetssyn i det sociala arbetet om denne arbetar efter en generalisprincip (Axelsson & Axelsson 2006:83; Boklund 1995:62-64; Perlinski 2010:68). Med ett specialiserat arbetssätt är en stor fördel enligt Bergmark och Lundström (2008b:231-232) att socialarbetarna genom en djup kunskap på sina respektive områden bidrar till ett skapande av välanpassade och bra insatser. Forskningen framställer inte något enhetligt resultat gällande vilken av dessa organisationsformer som egentligen är den mest fördelaktiga (Bergmark & Lundström 2005:125-128; Perlinski et al. 2011:15-21; Pettersson 1986:244).

Differentieringen, som idag återfinns i form av specialiserade enheter inom socialtjänsten i Sverige, har för att undvika ovan nämnda negativa konsekvenser skapat ett ökat behov av integrering mellan enheterna (Axelsson & Axelsson 2006:83). Det råder stora utmaningar för ledningar inom svenskt socialt arbete att uppnå den nivå av integrering som förenar specialiserade enheter och skapar den form av helhetssyn som efterlyses i SOU 1997:97 (ibid.). Brukare med en mångfacetterad problembild kräver, då socialtjänsten är specialiserad, insatser från olika enheter och som grupp kommer dessa brukare sannolikt inte att minska i framtiden (Boklund 1995:243). Möjligheten till helhetssyn kopplat till socialtjänstens organisering är därför en viktig fråga att belysa.

1.2 Syfte

Syftet med denna uppsats är att undersöka hur de som arbetar på socialtjänsten i X-kommun upplever motsättningen mellan generalisering och specialisering med tonvikt på helhetssyn och brukare med mångfacetterad problematik.

1.3 Frågeställningar

- Hur är socialtjänsten i X-kommun organiserad i förhållande till generalisering kontra specialisering?
- Vilka för- och nackdelar har generalisering kontra specialisering inom socialt arbete enligt socialarbetarna?
- Hur påverkas socialtjänstens organisering och helhetssyn av dessa båda riktningar?

1.4 Begreppsdefinition

För att underlätta för läsaren följer nedan en definition av de centrala begrepp som används genomgående i denna undersökning.

- *Specialisering/specialiserad organisation*: innebär en uppdelning av socialtjänsten i olika enheter baserade på funktion t.ex. utredning och insats eller brukares problemområden t.ex. Försörjningsstöd och Barn- och familj (Perlinski 2010:29-30).
- *Generalisering*: innebär ett integrerat arbetssätt där socialarbetaren mer eller mindre arbetar med samtliga förekommande arbetsuppgifter inom socialtjänsten (Perlinski 2010:29).
- *Integrerad organisation*: är en organisation vars arbetssätt är baserat på en generalistprincip utan specialisering (Perlinski 2010:29).

- *Integrering*: syftar till arbetet för att förena de specialiserade enheternas processer (uppsatsförfattarnas egen definition).

2 Tidigare forskning

2.1 Orientering av kunskapsläget

Studier som är inriktade på konsekvenser av specialisering respektive generalisering av socialtjänsten med utgångspunkt i helhetssyn utgör en stomme för den forskning vi valt att använda oss av. Den tidigare forskning som vi utgår från avgränsas till att främst beröra svenska förhållanden då det kan vara svårt att applicera forskning utifrån en internationell kontext eftersom den utgår från helt andra förutsättningar. Internationell forskning som inriktar sig på den specifikt svenska kontexten är begränsad. Även utbudet av den svenska forskningen är begränsad vilket medförde att vi valt att även använda oss av forskning som endast rör Individ- och Familjeomsorg (IFO) vilket innefattar enheter som Barn- och familj, Missbruk samt Ekonomiskt bistånd. Gällande Perlinskis avhandling samt Bergmark och Lundströms artikel, som beskrivs senare i detta avsnitt, menar vi att det går att utläsa viktig forskning kring samverkan. Detta trots att forskningen endast berör IFO, vilket utesluter biståndshandläggare inom äldreården och LSS-handläggare som utreder och fattar beslut om insatser enligt Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade.

2.2.1 Avsaknad av kunskap inom området

I *Socialtjänsten som organisation – en forskningsöversikt* som tagits fram av docent Staffan Johansson (2003) på uppdrag av Socialstyrelsen presenteras en översikt av forskning mellan år 1990-2000 angående organiseringen av den svenska socialtjänsten. Uppdraget grundar sig i att det finns ett behov av att sammanställa forskning på området. Kunskapen om de offentliga organisationernas speciella förhållanden anses vara begränsade både på politisk och akademisk nivå. Johansson (2003:9) betonar en allt större influens av New Public Management som

organisationsform vilket innebär en mer effektivitetsbaserad utgångspunkt för socialtjänsten. Istället för att utgå från att den offentliga verksamheten i grunden skiljer sig från andra företags logiker utformas socialtjänsten allt mer att likna andra affärsdrivande företag (ibid.). Morén et al. (2010:190) reagerar på att det i ovan nämnda forskningsöversikt inte finns någon forskning som inriktar sig specifikt på generalisering kontra specialisering av IFO. Även om ämnet berörs via studier som inriktar sig på andra avgränsningar finns det begränsad forskning på området (ibid.).

2.2.2 En vision om helhetssyn

Ulla Petterson (1986:48-49) beskriver att debatten om en ny socialtjänstlag i slutet på 60-talet handlade om att fokus skulle riktas mot de faktorer och strukturer i samhället som genererar sociala problem. Individens problematik skulle snarare ses som symptom på de förhållanden i samhället som genererar problematiken. Pettersson menar på att strukturerna i samhället kan vara svåra för socialtjänsten att påverka i stort men att tankesättet i sig sågs som banbrytande i jämförelse med tidigare lagstiftning (ibid.). Internationellt sett gick det på 1970-talet en våg bland forskningen som talade för det generaliserade arbetssättet som den mest logiska tolkningen av införandet av en helhetssyn inom socialt arbete (Bergmark & Lundström 2005:127). I samband med diskussionen angående helhetssyn presenterades även tanken om ett socialt arbete som innefattade mer uppsökande samt förebyggande arbete. Dessa idéer om ett nytt och banbrytande socialt arbete var dock något som aldrig kom att införlivas (ibid.).

Under 1970-talet framhölls vikten av helhetssyn med följderna att socialtjänsten inte skulle delas upp i specialiserade enheter utan istället arbeta utifrån en generalistkompetens (Lundgren et al. 2009:163). Ett skäl till den nya socialtjänstlagen var att brukare inte skulle stigmatiseras genom att delas in i en kategorisering utifrån problem. Lösningen var att istället se helheten av det sammanhang som brukaren befinner sig i och dessutom underlätta för brukaren genom att denne endast skulle behöva ha kontakt med en socialarbetare (ibid.). I proposition 1979/80:1 föreslås att de lagstiftningar som hittills hade varit åtskilda i

barnavårdsdag, nyktervårdshetslag och socialhjälpdag skulle ersättas av en mer enhetlig socialtjänstlag (Pettersson, 1986:19). Bergmark och Lundström (2005:126) framhåller hur det i förarbetena till den socialtjänstlag som trädde i kraft i Sverige år 1982 lyfts att specialiserade enheter bör undvikas till fördel för ett mer generaliserat socialt arbete (ibid.). I slutet på 1980-talet blir det dock allt mindre vanligt att det sociala arbetet organiseras utefter en generalistkompetens (Boklund 1995:161).

2.2.3 Utveckling av specialisering

Eriksson och Karlssons (1989:18) rapport *Organisationsformer inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg* utfördes på uppdrag av Socialstyrelsen och publicerades år 1989. Undersökningen grundar sig i svar från i stort sätt samtliga kommuner i Sverige angående deras organisationsform. I hälften av de svarsenheter som representerade ett IFO-område inom kommuner arbetade socialtjänsten med utgångspunkt i en generalistprincip men att enskild personal samtidigt kunde ha fördjupad kunskap i något område. Omkring 51 procent av IFO i Sverige hade en särskild enhet för ekonomiärenden, bland dessa förekom även uppdelning av ärenden utefter brukargrupp. I de större städerna hade 90 procent av svarsenheterna en enskild enhet för ekonomiskt bistånd (ibid.).

Bergmark och Lundström (2005:139-143) menar att mycket tyder på att det generaliserade sociala arbetet under 1970-talet var en historisk parentes. Artikelförfattarna vill vidare ifrågasätta att förklaringen till den ökade specialiseringen enbart skulle vara ett organisatoriskt svar på den integrerade organisationens problem. Vid en omorganisation kan organisationer röra sig mellan den ena extreman till den andra, här i form av en övergång från integrerade till specialiserade organisationer. Bergmark och Lundström poängterar att det redan i början av 1900-talet fanns en uppdelning mellan nykterhetsvård, fattigvård och barnavård i socialt arbete. I artikeln beskrivs en entydig rörelse mot specialisering med en korrelation mellan större kommuner och ökad specialisering. Statistiken grundar sig i kvantitativ data rörande organisering av IFO i 100 svenska kommuner och samlades in mellan 2001 och 2002. Undersökningen visar att 80 procent av de

tillfrågade kommunerna har specialiserade enheter för samtliga områden (ibid.). Morén et al. (2010:195) belyser att det i SOU 1999:97 beskrivs att specialisering efter funktion bör undvikas medan problembaserad specialisering kan förekomma så länge helhetssynen inte blir lidande. Då utvecklingen lett mot en allt mer specialiserad uppdelning av IFO, som motiveras med ökade krav på kunskapsfördjupning, borde detta innebära ett ökat behov av fungerande samarbete mellan enheterna (ibid.).

För att kartlägga hur IFO organiseras i Sverige utförde Lundgren et al. (2009:171-175) en datainsamling från samtliga 290 kommuner. Funktionsspecialisering innebär enligt artikelförfattarnas definition en uppdelning i exempelvis utredning- och insatsenheter. Problemspecialisering innebär specialisering efter vissa problemområden så som Missbruk eller Försörjningsstöd. Så många som 90 procent av kommunerna har någon form av problemspecialisering i undersökningen som är utförd mellan år 2005-2008. 15 procent av Sveriges kommuner har en uppdelning som är både funktions- och problembaserad, alltså en hög grad av specialisering. Denna uppdelning är vanligast i de större städerna. Omkring 7 procent av Sveriges kommuner har en integrerad organisation vilket är vanligast i de mindre kommunerna (ibid.).

2.2.4 Vikten av personlig relation till brukaren

Perlinski, Blom & Moréns (2013) artikel angående arbetsmodeller inom IFO visar på att relationen mellan brukare och socialarbetare betraktas vara den viktigaste komponenten för att uppnå resultat. Undersökningen grundar sig i en surveystudie utförd i tre olika kommuner som representerar lika många idealtyper av organisationsformerna (ibid.). I en efterföljande studie av Perlinski, Blom & Morén (2012) som berör hur olika organisationsmodeller påverkar villkoren för att arbeta med brukare är även den utformad som en surveystudie av tre kommuner med samma villkor som studien ovan. Socialarbetare som arbetade i en specialiserad eller blandad verksamhet gav uttryck för att de har begränsad möjlighet till att behålla en längre och/eller stödjande relation till brukare. 79 procent av socialarbetarna i

specialiserade verksamhet gav uttryck för detta. Liknande resultat kopplas även till tidsbrist samt att organisationen förhindrar djupare relationer på grund av att det är så pass många brukarkontakter. De positiva uttalandena som framkom angående organisatoriska möjligheter var aktuella inom samtliga organisationsformer. Vanligast förekommande var åsikten att arbetet fokuserar på förhållandet till brukaren och den något mindre förekommande åsikten att organisationen tillhandahöll tillräckliga tidsresurser samt gav möjlighet till kontinuitet med brukarna (ibid.).

2.2.5 Politiker samt chefers attityder till organisationsform

Marek Perlinski (2010) behandlar i sin doktorsavhandling *Skilda världar – specialisering eller integration i socialtjänstens individ- och familjeomsorg* sex skilda artiklar som berör specialisering och generalisering inom IFO i Sverige. Perlinski et al. (2011) undersöker i en av artiklarna vilka attityder som råder bland politiker och chefer inom IFO angående utformningen av organisationerna. Resultatet visar på att politiker och chefer inom IFO, oavsett organisationsform, ofta hävdar att rådande organiseringen är bättre än den förra (ibid.). Till saken hör att det inte finns någon organisationsform som statistiskt sätt är bevisad som den bästa (Bergmark & Lundström 2005:125-128; Perlinski et al. 2011:15-21; Pettersson 1986:244). Den specialiserade organisationen beskrivs utgå från att kunna behandla en brukares specifika behov utifrån de lagstadgar som finns på området men med risk att helhetsperspektivet får stryka på foten (Perlinski et al. 2011:15-21). Den integrerade organisationen utgår från en helhetssyn och får till samverkan genom att engagera flera socialarbetare vid behov av spetskompetens. En blandad organisationsform visar på helhetssyn genom att engagera så få socialarbetare som möjligt och har även krav på att informera varandra då en brukare är aktuell hos flera enheter samtidigt (ibid.).

Bergmark och Lundström (2005:125-128) beskriver att det bland beslutsfattare är en utbredd åsikt att omorganisering är ett effektivt sätt att förbättra, effektivisera och dra ned på kostnaderna. Specialisering är den mest ihållande och omfattande trenden

under de senaste tjugo åren inom socialtjänsten (Bergmark & Lundström 2005:125-128; Lundgren et al. 2009:162). Bergmark och Lundström (2005:125-128) konstaterar samtidigt att det i stort sätt saknas empirisk forskning angående hur det sociala arbetet är organiserat samt analyser kring detta område.

2.2.6 Samarbete för att uppnå helhetssyn

Morén et al. (2010) har genom en kombination av enkäter och fokusgruppintervjuer undersökt hur socialarbetare inom IFO ser på insatser och arbetsvillkor. Tre olika organisationstyper har studerats; den specialiserade, den integrerade samt en blandform. Socialarbetarna inom den specialiserade formen samordnar insatserna mellan enheterna för att uppnå helhetssyn med varierande resultat. De beskriver att de saknar chefernas ansvarstagande när det gäller införande av helhetssyn och samarbete rörande insatser. De integrerade organisationerna arbetar med en socialarbetare med huvudansvar som sedan vid behov kan söka den spetskompetens som krävs av sina kollegor. Organisationerna i studien som använder sig av en blandad organisationsform använder sig av så kallade dialogbord med mer avsatt tid för samarbete vilket beskrivs som relativt fungerande. Av vikt gällande samtliga organisationsformer är behovet av både bredd och djup i kunskapen hos socialarbetare samt behovet av ett fungerande samarbete för att uppnå helhetssynen (ibid.).

Ann Boklunds (1995) doktorsavhandling *Olikheter som berikar? – möjligheter och hinder i samarbetet mellan socialtjänstens äldre- och handikappomsorg, barnomsorg samt individ – och familjeomsorg* beskriver samarbetet inom socialtjänsten. Materialet som samlats in grundar sig i dels enkäter och dels gruppintervjuer med socialarbetare inom de olika områdena samt intervjuer med brukare. Studien visar på att samarbete ofta är ett resultat av att en enskild socialarbetare vill använda de resurser som finns tillgängliga för brukaren då de ser behov av detta. Handläggarna inom äldreomsorgen ser ofta positivt på samarbetet som något som kompletterar deras verksamhetsområde. Ett hinder för samarbete beskrivs vara att det råder brist på kunskap om de skilda enheternas arbetsområden. Inom individ- och

familjeomsorgen sågs en positiv attityd mellan handläggare samt geografisk närhet som något som är gynnsamt för samarbetet (Boklund 1995:183). Från brukarens håll uppfattas samarbetet mellan enheterna som något som till viss del leder till något positivt men att samarbetet ofta sker på socialarbetarnas villkor (Boklund 1995:217). Boklund beskriver att det saknas en sammanhållande funktion då brukaren ofta får ta ansvar för kontakten med de olika enheterna vilket kan innebära en svårighet då denne saknar kompetensen som krävs (Boklund 1995:183, 223).

3 Teoretiska utgångspunkter

I följande avsnitt kommer en introduktion av de teorier och teoretiska begrepp som i Resultat- och analysavsnittet används som redskap för att analysera den insamlade empirin.

3.1 Organisationsmodeller

Som verktyg för att analysera hur socialtjänsten är uppbyggd i förhållande till generalisering kontra specialisering används Lundgrens et al. (2009) fem organisationsmodeller. I *Från integrering till specialisering – om organisering av socialtjänstens individ- och familjeomsorg 1988 - 2008* har de identifierat fem huvudsakliga organisationsmodeller bland Sveriges socialtjänster. I studien har samtliga kommuner i Sverige har granskats. Inom dessa fem modeller ryms ett antal organisationsbundna variationer.

3.1.1 Integrerad organisationsmodell

Lundgrens et al. (2009) börjar med att beskriva en integrerad organisationsmodell där socialarbetarna, enligt en generalistprincip, arbetar med samtliga arbetsuppgifter inom organisationen. Ett exempel på organisationsbunden variation menad att begränsa socialarbetarnas upptagningsområde kan vara en geografisk indelning i olika enheter. I vissa fall kan också de geografiskt bundna enheterna ha huvudansvar för t.ex. familjerätten i de fall den är gemensam för samtliga enheter (ibid.).

3.1.2 Personbunden specialisering

Socialtjänsten kan också vara organiserad utifrån personbunden specialisering (Lundgren et al. 2009). Med personbunden specialisering menas att organisationen fortfarande är utformad efter en generalistprincip men att socialarbetare är specialiserade på och har ansvar för vissa typer av ärenden. Ett exempel på socialtjänstens organisering efter personbunden specialisering är att den är indelad i geografiska enheter, likt den integrerade organisationsmodellen, men att socialarbetarna inom dessa enheter är specialiserade på vissa områden, t.ex. ekonomi (ibid.).

3.1.3 Problembaserad specialisering

Socialtjänster som är organiserade utifrån problembaserad specialisering är indelade i ett antal enheter med syftet att matcha brukares olika problemområden och behov (Lundgren et al. 2009). Enheternas uppdelning kan se väldigt olika ut från kommun till kommun beroende på hur brukarnas problemområden identifieras och delas in. Ett av de vanligaste exemplen på problembaserad specialisering är en uppdelning i enheter som Ekonomi, Missbruk och Barn- och familj samtidigt som det finns kommuner som har specialiserat enheterna ytterligare med enheter för t.ex. ungdomsproblematik. En problembaserad organisationsmodell är den vanligaste utformningen av socialtjänsten i Sverige (ibid.).

3.1.4 Funktionsbaserad specialisering

I en organisationsmodell med funktionsbaserad specialisering är den huvudsakliga igenkänningsfaktorn att organisationen är indelad i enheter där man särskiljer olika funktioner som utredning och insats (Lundgren et al. 2009). Grundprincipen är att myndighetsutövning sköts av utredningsenheter och att behandlingsenheterna utför den beslutade insatsen (ibid.).

3.1.5 Multispecialiserad organisation

Slutligen beskriver Lundgren et al. (2009) att multispecialiserade organisationer är de socialtjänster som delat upp organisationen efter både problematik och funktion. Vanligt är att organisationen även specialiserar enheterna ytterligare genom att dela in brukarna i underkategorier till de huvudsakliga problemkategorierna, t.ex. efter ålder eller mer specialiserade problemområden. Multispecialiserad organisering är den vanligaste organisationsmodellen för socialtjänsten i Sveriges storstäder (ibid.).

3.2 Helhetssyn

Socialtjänstens organisering i form av integrerad kontra specialiserad organisation kommer i denna undersökning att analyseras med utgångspunkt i begreppet helhetssyn. Vad som kommer att analyseras är vilka konsekvenser de olika organisationsformerna innebär för helhetssynen samt hur helhetssynen som ett grundläggande begrepp i socialt arbete påverkar organiseringen av socialtjänsten.

Helhetssyn är ett centralt begrepp i den nya socialtjänstlag som kom att ersätta de separata lagarna barnavårdslag, nykterhetsvårdslag och socialhjälpslag (Nordström & Thunved 2011:5). Petterson (1986:219) skriver att det i förarbetena till denna nya socialtjänstlag som trädde i kraft år 1982 går att utskönja två perspektiv på begreppet helhetssyn varav det ena innebär att de sociala problemen ska utredas utifrån helhetsperspektivet. Det andra perspektivet innebär att insatserna ska utformas med utgångspunkt i en helhetssyn. Hon menar vidare att dessa två perspektiv inte behöver vara sammankopplade utan att t.ex. en utredning baserad på helhetssyn kan mynna ut i snäva insatser samtidigt som insatser med helheten i fokus kan vara baserade på bristande insyn i bredden av problematiken (ibid.). Boklund (1995:33) urskiljer också två aspekter av begreppet helhetssyn men fokuserar istället på ett mikro- och makroperspektiv. Mikroperspektivet betecknar hon har sin utgångspunkt i mötet mellan socialarbetaren och brukaren där socialarbetaren ska beakta hela brukarens livssituation i både utredning, beslut och insatser. Makroperspektivet däremot innebär att helhetssynen ses som en form av serviceideologi där samarbete och

samordning förväntas ge bättre och effektivare service åt brukarna i stort (ibid.). Boklunds begrepp makroperspektiv kan sammankopplas med den syn på helhetssyn som framställs i SOU 1999:97 *Socialtjänst i utveckling* där fokus inte ligger på den enskilde socialarbetaren utan snarare på socialtjänstens samlade förmåga att se brukare med en utgångspunkt i helhetssyn. Nordström och Thunved (2011:39) tolkar i *Nya sociallagarna* begreppet helhetssyn så här:

Helhetssynen innebär bl.a. att en enskilds eller en grupps sociala situation och de problem han eller gruppen upplever skall ses i förhållande till hela den sociala miljön. Inte bara familjen och ”närmiljön” i övrigt utan också den enskildes förhållanden i vidare mening hör hit. Det rör bl.a. frågor om möjlighet att få arbete, bostad och positiva fritidsförhållanden. Det gäller att kunna undvika utslagning, segregation och fattigdom i både materiell och mer vidsträckt mening. Det blir en fråga om att kunna nå värden som brukar sammanfattas i begreppet livskvalitet. Utifrån detta betraktelsessätt får helhetssynen vittgående konsekvenser för socialtjänstens arbete med enskilda. Socialarbetaren ska sträva efter att finna en samlad lösning på sociala svårigheter i den enskildes eller gruppens totala situation.

Tolkningarna av begreppet helhetssyn går till viss del isär och är relativt vida. Trots detta kan urskiljas att det centrala är att det sociala arbetet ska ha sin utgångspunkt i den enskildes hela sociala situation gällande utredning, bedömning och insatser oavsett om man utgår från den enskilde socialarbetaren eller socialtjänsten i sin helhet.

3.3 Fyra definitioner av samarbete

Boklunds tolkning av fyra olika former av samarbete används för att urskilja formen för det samarbete som beskrivs av intervjupersonerna i studien. Boklunds (1995:45-48) definition av ordet samarbete innebär att några funktioner eller personer utför något tillsammans. Fyra olika dimensioner av det överordnade begreppet samarbete kan urskiljas. *Separation* innebär att arbetet utförs i skilda funktioner som inte på något sätt integreras i varandra. Tillsammans bildar de olika en helhet men det kan ifrågasättas om det kan betecknas som samarbete då det inte sker någon integration av insatserna. *Koordination* i sin tur innebär att det sker en samordning i form av att de olika enheterna kan aktualisera brukaren i en annan enhet genom ett

remissförfarande. Ärendet slussas då över utan att det sker någon personlig kontakt mellan socialarbetarna. För att betecknas som *kollaboration* krävs att skilda enheter diskuterar en viss fråga i ett gemensamt ärende samt använder sig av och återkopplar till varandras resonemang. Enheterna har fortfarande skilda ansvarsområden men kan integreras via samarbete gällande vissa brukare. Vid *sammansmältning* integreras de olika enheterna med varandra på så vis att gränserna suddas ut. I sin extrema form skulle det kunna innebära att socialarbetarna i stort sätt har samma arbetsuppgifter och att specialisering endast förekommer i liten mån (ibid.).

3.3.1 Definition av samverkan

Endast en av de fyra ovan beskrivna samarbetsformer benämner Boklund som *samverkan* (Boklund 1995:45-47). Kollaboration urskiljer sig genom att enheterna behåller sin yrkeskompetens men kompletteras av att de i de frågor där det är aktuellt använder sig av varandras yrkeskompetens. En viktig del av samverkan enligt denna definition är att enheterna använder sig av en gemensam referensram (ibid.). När vi använder oss av termen samverkan utgår vi från ett samarbete som utformas i form av kollaboration.

3.4 Nyinstitutionell teori

Nyinstitutionell teori i form av begreppen *legitimitet* och *isomorfism* används som redskap för att analysera vilka föreställningar om generalisering och specialisering intervjupersonerna har samt hur dessa idériktningar kan tänkas ha påverkat socialtjänstens organisering. I nyinstitutionell teori har fokus flyttats gällande hur man ser på omgivningens påverkan för organisationer (Blomberg & Petersson 2013:145). Istället för att fokusera på effektivitetsfaktorer och teknisk omgivning lyfts den institutionella omgivningen fram. De föreställningar kring vad som anses vara det mest effektiva, rationella och bästa är kulturellt betingat samt är det som betraktas som den institutionella omgivning en organisation befinner sig i. Istället för att fokusera på organisationers beslut och måluppfyllnad ligger fokus inom nyinstitutionell teori på organisationers beteenden (ibid.).

3.4.1 Legitimitet

Förändring i organisationer är ett centralt tema i nyinstitutionell organisationsteori där fokus ligger på idéspridning som den bärande kärnan i organisatorisk utveckling (Blomberg & Petersson 2013:145). I tanken om idéspridning som en central komponent i processen för förändring i organisationer ryms också idén om att detta baseras på organisationers legitimitetssökande från omgivningen i det fält organisationen är verksam. Vidare menas att organisationer kan tillförskaffa sig legitimitet genom att ta tillvara på och införliva idéer och organisationsmodeller från omgivningen i fältet. I samhället finns idéer om vad som anses vara den mest rationella organisationsmodellen och det bästa arbetssättet, vilket i sin tur speglas genom normer och värderingar i de organisationsmodeller som anses skapa legitimitet för de enskilda organisationerna (ibid.). Meyer och Rowan (1991:41) skriver att oberoende av om organisationsmodellerna anses vara de mest rationella och bästa i själva verket inte uppnår goda resultat vinner organisationen legitimitet genom att använda dessa.

3.4.2 Isomorfism

Meyer och Rowan (1991:41) skriver att organisationer i jakten på legitimitet tenderar att bli isomorfa, alltså likartade. Även Scott (1995:xviii) skriver att organisationer inom ett verksamhetsfält pressas till att likna varandra. Isomorfism innebär enligt Blomberg och Petersson (2013) att organisationer hittar förebilder i form av andra organisationer inom det egna fältet vilka de antingen är i beroendeställning till eller vill jämföras med. Genom att införa organisationsstrukturer och arbetssätt som efterliknar förebildernas skapas med tiden isomorfism inom fältet eftersom allt fler och fler organisationer för in samma legitimerade organisationsstrukturer och arbetssätt (ibid.).

4 Metod

4.1 Metodval

För att undersöka synen på integrering mellan de olika specialiserade enheterna inom X-kommuns socialtjänst valde vi att använda oss av *kvalitativ metod*. Metoden används för att utvinna kunskap om och förståelse av hur den sociala verkligheten ser ut. Genom att utgå från den tolkning av verkligheten som personer som ingår i denna kontext har, skapas en förståelse av deras sociala verklighet (Aspers 2007:40; Bryman 2011:341; Levin 2008:37). För att kunna uppnå denna förståelse krävs en interaktion med individer inom det fält som ska undersökas genom exempelvis intervju eller observation (Aspers 2007:40). Inom den kvalitativa forskningen finns det en induktiv syn vilket innebär att det inte finns någon klar hypotes om utfallet utan att teorin framställs först utifrån forskningsresultaten (Bryman 2011:340).

Då vi var intresserade av att fånga socialarbetarnas syn på specialisering och generalisering av verksamhetens enheter tedde sig den *semistrukturerade intervjun* som ett lämpligt val. Vi valde att utgå från en intervjuguide med förutbestämda frågor men som inte nödvändigtvis måste komma i en speciell ordning. I semistrukturerade intervjuer är det även tillåtet att ställa frågor som inte ingår i mallen om det anknyter till något intervjupersonen sagt och intervjupersonen kan fritt utforma svaren på frågorna (Aspers 2007:137; Bryman 2011:415). En begränsning är dock att forskaren genom att utgå från förutbestämda frågor och därigenom utgå från sin egen förståelsehorisont kan påverka intervjupersonens sätt att uttrycka sig (Andersson & Swärd 2008:238; Aspers 2007:137).

Anledningen till att vi valde den semistrukturerade intervjun framför en helt ostrukturerad var på grund av att vi ville kunna styra samtalet till de beröringspunkter

vi ville undersöka. Bryman (2011:415) beskriver att den *ostrukturerade intervjun* kan utgå från en öppningsfråga och styrs sedan mer utifrån vad intervjupersonen väljer att ta upp, vilket skulle gjort det svårt för oss att undersöka vår forskningsfråga.

4.2 Urval och begränsningar

Vi har använt oss av ett målinriktat urval där vi bedömt att intervjupersonerna är relevanta för vår undersökning (Bryman 2011:434). För att få en bild av hur socialarbetare i X-kommun ser på specialisering och generalisering inom organisationen ville vi intervjua personer som arbetar inom socialtjänstens enheter Missbruk, Försörjningsstöd, LSS, Barn- och familj/Flykting, Familjerätten samt Bistånds-handläggning. Då inte personal inom samtliga enheter var tillgängliga för intervjuer, representerar intervjupersonerna inte samtliga enheter vilket kan ses som en brist. Å andra sidan var syftet främst att lyfta fram den enskilde socialarbetarens åsikt och inte att göra en jämförelse mellan enheterna. De enheter som representeras ibland intervjupersonerna är Försörjningsstöd, Barn- och Familj/Flykting samt Biståndshandläggning. Intervjupersonerna har varit anställda inom socialtjänsten i X-kommun olika länge. Den som varit anställd kortast tid hade vid intervjutillfället arbetat i X-kommuns socialtjänst i två veckor och den som varit anställd längst i 38 år. Att en intervjuperson bara varit anställd i två veckor kan ses som en brist då det kan tänkas att denne inte var så insatt i rutinerna, samtidigt kan det dock också ses som att en nyanställd bidrar med ett perspektiv utifrån ”nya ögon”.

Vi använde oss av ett bekvämlighetsurval på så sätt att vi hade en tillgänglig kontakt som gav oss tillträde till fältet i form av kontakt med intervjupersoner (Bryman 2011:433). Förfrågningar angående möjlighet till intervju skickades ut till samtliga som arbetar inom de nämnda enheterna på socialtjänsten i X-kommun. Vi valde att begränsa vårt urval till socialarbetare som arbetare med myndighetsutövning inom socialtjänsten i X-kommun och vände oss därmed inte till personal inom socialtjänsten öppenvårdsenheter. Detta på grund av uppsatsens begränsade utrymme som gjorde att vi istället för att för att inkludera öppenvården, valde att göra en djupare analys av förhållandet mellan utredningsenheterna. Undersökningen

fokuserar främst på brukare med mångfacetterade problem vilket innebär att den begränsats till denna aspekt och därför inte kan ses som en ren jämförelse mellan integrerade och specialiserade organisationer.

4.3 Introduktion av intervjupersonerna

Sam: Sam har arbetat som biståndshandläggare inom socialtjänsten i X-kommun i cirka två veckor. Tidigare har hen arbetat med samma befattning inom socialtjänsten i en medelstor stad i Sydsverige. I arbetsuppgifterna ingår bl.a. att göra utredningar och bedömningar som leder till beslut gällande hemtjänst, särskilt boende, färdtjänst och andra insatser som tillhör äldreomsorgen. Kontakt med verkställande enheter samt arbetsterapeuter och sjuksköterskor utgör en stor del av arbetsuppgifterna.

Kim: Kim har arbetat som socialsekreterare inom enheten Barn- och familj i X-kommun sedan april år 2014. Hen började som socialsekreterare på Försörjningsstöd i X-kommun i oktober år 2013. Tidigare har Kim arbetat som handläggare på Försörjningsstöd och Flykting i en mindre kommun i Sydsverige. Som socialsekreterare i enheten Barn- och familj innefattas arbetsuppgifterna bl.a. att göra förhandsbedömningar, skriva utredningar och fatta beslut om insatser. Kim har särskilt ansvar gällande ensamkommande flyktingbarn.

Charlie: Charlie arbetar som socialsekreterare på enheten Försörjningsstöd i X-kommun sedan nio år tillbaka. Charlies arbetsuppgifter innebär att utreda rätten till ekonomiskt bistånd samt att stödja och ge brukaren verktyg till att bli självförsörjande. Kontakten med andra myndigheter så som arbetsförmedling och försäkringskassa innefattar en betydlig del av arbetet.

Alex: Alex arbetar sedan 3 år tillbaka inom enheten för Försörjningsstöd i X-kommun. Tidigare har hen arbetat som socialsekreterare inom Barn- och Familj i samma kommun i omkring 20 år. Under sina 25 år i X-kommuns socialtjänst har Alex arbetat på Missbruksenheten, inom Försörjningsstöd/Flykting samt varit

enhetschef över Barn- och Familj. De arbetsuppgifter som ingår i Alex nuvarande tjänst är att utreda rätten till ekonomiskt bistånd samt att stödja och ge brukaren verktyg till att bli självförsörjande. Kontakten med andra myndigheter så som arbetsförmedling och försäkringskassa innefattar en betydlig del av arbetet.

Billie: Billie arbetar inom enheten Försörjningsstöd i X-kommun sedan 11 år tillbaka. Tidigare har Billie arbetat på behandlingsenheten i X-kommuns Missbruksenhet. De arbetsuppgifter som ingår i Billies tjänst är att utreda rätten till ekonomiskt bistånd samt att stödja och ge brukaren verktyg till att bli självförsörjande. Kontakten med andra myndigheter så som arbetsförmedling och försäkringskassa innefattar en betydlig del av arbetet.

Elliott: Elliott har arbetat som biståndshandläggare inom socialtjänsten i X-kommun i 38 år. Tidigare har Elliott arbetat som undersköterska på ett särskilt boende. I hans arbetsuppgifter ingår bl.a. att göra utredningar och bedömningar som leder till beslut gällande hemtjänst, särskilt boende, färdtjänst och andra insatser som tillhör äldreomsorgen. Kontakt med verkställande enheter samt arbetsterapeuter och sjuksköterskor utgör en stor del av arbetsuppgifterna.

Samtliga intervjupersoners namn är fingerade av uppsatsförfattarna. Eftersom variabeln kön inte är av betydelse för undersökningsområdet har samtliga intervjupersoners kön oidentifierats och könsneutrala namn används. Då det är vanligt förekommande att det talade språket innehåller vissa meningsuppbyggnadsfel har vi, för att underlätta för läsaren, gjort små ändringar i intervjupersonernas citat för att öka läsbarheten. Enbart grammatiska ändringar har gjorts och citatens innebörd har inte förändrats. Vid citering har [---] använts för att illustrera då flera meningar har tagits bort på grund av bristande relevans samt [...] för att beteckna då en mening tagits bort.

4.4 Validitet, reliabilitet och transparens i processen

Möjligheten för en annan forskare att göra om samma undersökning med liknande resultat återges i graden av *reliabilitet*. Bryman (2011:49, 352) pekar på att det i kvalitativ forskning många gånger är svårt att tillfredsställa detta kriterium på grund av att den sociala miljön är föränderlig. Genom att ha utgått från en intervjumall med färdigställda frågor samt genom att vi beskrivit vårt urval av intervjupersoner ökar vi replikerbarheten av studien. Vi kan dock inte bortse från det faktum att det kan vara svårt att återskapa exakt samma studie på grund av att den sociala miljön är föränderlig samt att vi använt semistrukturerade intervjuer där det finns utrymme för spontana frågor. Bryman (2011:352) beskriver även att det vid en replikation av en kvalitativ undersökning krävs att forskaren efterliknar den tidigare forskarens sociala roll, vilket kan vara komplicerat då det är svårt att styra vilket intryck som utstrålas i mötet med intervjupersonerna. Faktorer som kön, etnicitet och social bakgrund hos intervjuaren kan påverka intervjupersonernas svar, något som beskrivs som *intervjuareffekt* och försvårar en replikation av studien (Bryman 2011:229). Då vi är två personer som utfört undersökningen är det viktigt att vi tillsammans kommit överens om en gemensam tolkningsram av begrepp och fenomen för att öka den interna reliabiliteten (Bryman 2011:160). Genom att redovisa de begrepp vi har utgått från ökar vi den interna reliabiliteten samtidigt som vi även underlättar replikerbarheten.

Validiteten för undersökningen illustrerar hur väl vi har lyckats mäta det vi avsett oss att mäta (Bryman 2011:50). I syfte och frågeställningar har vi avgränsat oss till att undersöka socialarbetarnas syn på specialisering och generalisering kopplat till helhetssyn samt socialtjänstens organisering. I skapandet av intervjuguiden utgick vi från frågor som är kopplade till våra frågeställningar. För att få en kontext ställde vi även frågor om hur organisationen är uppbyggd vilket var av intresse för att kunna bygga vidare teoretiskt utifrån intervjupersonernas svar. Bryman (2011:352) menar att en styrka med den kvalitativa metoden är att forskaren kommer så pass nära individerna i dess sociala verklighet att det ofta går att göra trovärdiga teoretiska kopplingar. Däremot kan det vara svårt att generalisera resultaten till att vara allmängiltiga eller gälla för övriga liknande organisationer på grund av ett begränsat

urval (ibid.). Eftersom undersökningen baseras på sex intervjupersoner i en och samma organisation kan inte resultaten ses som allmängiltiga.

4.5 Intervjuguide och analys av data

I huvudsak har en induktiv metod använts vilket innebär att teori och teoretiska begrepp genererats efterhand som empirin analyserats (Bryman 2011:340). Vi har dock utgått från ett antal centrala begrepp i utformningen av intervjuguiden. I utformningen av intervjuguiden användes Perlinskis (2010:29-30) begrepp; *specialisering*, *generalisering* och *integrerad organisation* samt begreppet *integrering*, som syftar till de olika enheternas samordnande processer. Samtliga intervjuer spelades in och transkriberades sedan kort efter att intervjun genomförts. Detta för att kunna återge det som framkommit i intervjuerna på ett så korrekt sätt som möjligt. Intervjumaterialet kodades till en början genom att struktureras utifrån ett antal olika kategorier väl definierade uppsatsförfattarna emellan. Kodningen var i sig en del av analysen. Den möjliggjorde vidare analys av materialet på så sätt att kategoriseringen gjorde det lättare att se samband, mönster och skillnader inom och/eller mellan de olika kategorierna (jfr. Aspers 2011:165; Jönson 2010:56). Kodningen av data kan göras antingen med särskilda datorprogram alternativt manuellt (Jönson, 2010:56). Vi använde oss av en manuell kodning med hjälp av överstrykningspennor för att illustrera de olika kategorierna som vi hade definierat. Till att börja med läste vi igenom våra intervjuer med ett försök att vara så neutrala som möjligt, i enlighet med Brymans (2011:525) beskrivning av ”olika steg och frågor i kodningen”. Vid en andra läsning inleddes processen med att skapa nya kategorier baserat på de samband vi såg i intervjupersonernas svar samt de frågeställningar vi utgått från. De kategorier empirin i ett första steg kodades efter var; *fungerande kommunikation*, *icke fungerande kommunikation*, *geografisk närhet*, *för- och nackdelar med generalisering*, *för- och nackdelar med specialisering* samt *organisering* och *arbetsuppgifter*. Vidare gjorde vi ytterligare granskning av materialet med möjliga teoretiska utgångspunkter vilket gjorde att vi kunde koppla företeelser som beskrivs till vissa begrepp genom illustrerande teorier och teoretiska begrepp som *koordination*, *kollaboration* och *helhetssyn* (jfr. Bryman 2011:525).

Tekniken vi använde oss av påminner om *grounded theory* som innebär att vi haft en närhet mellan de olika processerna; insamling av data, analys samt teorin som ett resultat av analys och datainsamling (jfr. Bryman 2011:513). Det kan dock inte sägas att vi använt oss av en ren form av *grounded theory*.

4.6 Forskningsetiska överväganden

Vi har i denna studie låtit oss vägledas av Vetenskapsrådets (2002) forskningsetiska principer för humanistisk- och samhällsvetenskaplig forskning. Vetenskapsrådet har formulerat fyra etiska krav som bör följas för att uppfylla individskyddskravet i forskningen. Det första av dessa är *informationskravet* som innebär att information om vad undersökningen kommer att handla om, att deltagandet är frivilligt, att informanter har möjlighet att avbryta sitt deltagande samt att information som framkommer under undersökningen inte kommer att användas i något annat syfte bör ges i ett tidigt skede (ibid.). Vi inledde därför kontakten med våra intervjupersoner med att skicka ut ett mail där vi beskrev vårt syfte med undersökningen samt poängterade att deltagandet är frivilligt och när som helst kan avbrytas utan negativa konsekvenser. En upplysning om att information som framkommer kommer att anonymiseras samt enbart användas i denna undersökning fanns också med i mailet. *Samtyckeskravet* innebär att informanter själva kan bestämma om de vill medverka samt har rätt avbryta sitt deltagande när som helst utan påtryckningar i negativ bemärkelse (Vetenskapsrådet, 2002). Utöver det mail som skickades ut till våra intervjupersoner gavs även muntlig information om syftet med undersökningen och frivilligt deltagande vid intervjutillfällena. *Konfidentialitetskravet* innebär att det inte ska vara möjligt för utomstående att ta del av intervjupersonernas personuppgifter (Vetenskapsrådet, 2002). Samtliga intervjupersonernas personuppgifter har därför att anonymiseras, förvarats otillgängligt för utomstående samt kommer att förstöras efter undersökningens slut. Enligt *nyttjandekravet* får information som framkommit i undersökningen inte användas till något annat än forskningsändamålet (Vetenskapsrådet, 2002). Vi kommer i enighet med nyttjandekravet inte använda våra intervjupersoners information till någon annat än just denna studie.

4.7 Förförståelse

Blom och Nygren (2006:203) beskriver att *förståelse* skiljer sig ifrån ren faktakunskap på så sätt att begreppet är mer kvalitativt inriktat och är något som inte kan mätas på samma sätt. Förståelse som begrepp kan användas för att beskriva en människas förmåga att uppfatta innebörden eller poängen i olika samhälleliga fenomen och kontexter. På grund av att ingen av oss har erfarenhet av att arbeta inom socialtjänsten kan vi anses inneha liten förståelse för hur organisationens processer och arbetssätt utformas i praktiken. Å andra sidan har vi genom socionomutbildningen tillförskansat oss kunskaper om socialtjänsten och dess praktik vilket medför att vi sedan tidigare har vissa föreställningar om hur organisationen ser ut. Även kunskaper om den ramlag som styr verksamheten ger oss på förhand en bild av hur organisationen kan se ut. Aspers (2011:38) menar att förförståelsen är en av de viktigaste förutsättningarna för att kunna uppnå förståelse av fenomenet i samhället där man befinner sig. En viss förförståelse kan alltså vara till fördel. Under processens gång har vi försökt distansera oss från våra egna föreställningar och istället utgå från intervjupersonernas berättelser.

4.8 Arbetsfördelning

Problemformuleringen har till största del formulerats av Johanna medan Anna har skrivit stora delar av metodavsnittet. Intervjuguiden är gemensamt framtagen av oss båda. Intervjuerna har genomförts tillsammans där vi turats om att ha den ledande rollen samtidigt som den andre har antecknat och bidragit med kompletterande frågor. Transkribering av intervjuerna utfördes främst av Johanna medan Anna arbetade med avsnittet tidigare forskning. Under processen med kodning av empirin har vi gemensamt diskuterat oss fram till passande teman och begrepp för att sedan koda hela materialitet tillsammans. Analysen och den avslutande diskussionen är framarbetat i en process där vi gemensamt kommit överens om hur vi ska använda oss av de teorier vi valt. Vissa teman delades till en början upp men under processens gång har dessa omarbetats av oss båda.

5 Resultat och analys

Analysen inleds med att koppla intervjupersonernas beskrivningar av den rådande organisationsformen till Perlinskis begrepp för olika organisationsmodeller. Med utgångspunkt i de resultat som framkommer förs senare ett resonemang om hur intervjupersonerna ser på ett generaliserat kontra specialiserat arbetssätt. Vidare analyseras samarbetsformerna i X-kommun genom Boklunds begrepp för att utröna hur samarbetet ser ut samt hur detta inverkar på helhetssynen. Slutligen använder vi oss av de nyinstitutionella begreppen legitimering samt isomorfism för att kartlägga hur socialtjänsten i X-kommun kan ha påverkats av vanligt förekommande idéströmningar kopplade till generalisering och specialisering.

5.1 Organisationsmodell

Organiseringen av det sociala arbetet har i Sverige under de senaste decennierna genomgått en tydlig förändring mot ökad specialisering (Axelsson & Axelsson 2006:77; Perlinski 2010:30). Lundgren et al. (2009:168) menar att det överlägset vanligaste sättet att organisera socialtjänsten på är en uppdelning i enheter baserat på brukares problemområden, vilka kan se olika ut beroende på organisationens tolkning av dessa problemområden. Samtliga intervjupersoner i denna undersökning arbetar inom en enhet som är separerad från andra delar av socialtjänsten, vilket visar på att X-kommun är organiserad efter någon form av specialisering. Elliott, som själv arbetar på enheten för biståndshandläggning, ger en beskrivning av organisationens uppbyggnad och säger så här:

En del har hand om ekonomin, de är ekonomihandläggare och det är de som hjälper dem med det ekonomiska. Sen har vi Barn, Barnsidan som vi säger, som har hand om barn och de barn som far illa och placera om och så här. På familjesidan är det mer om du tänker att du ska skiljas, du ska separera, för att om inte föräldrarna kommer överens så... Jag skulle gissa att det är nånting sånt.[---] Och sen har du LSS handläggare. [---] Du har en alkoholhandläggare.

Familjesidan är den avdelning som även kallas Familjerätten. Den handläggare som Elliott benämner som alkoholhandläggare har av många andra intervjupersoner refererats till som Missbruksenheten eller Vuxenenheten. Eftersom

intervjupersonerna beskriver att socialtjänsten är uppdelad i olika enheter kan den integrerade organisationsmodellen uteslutas. Detta då socialarbetarna i en integrerad organisationsmodell arbetar med samtliga förekommande arbetsuppgifter inom socialtjänsten och någon uppdelning i enheter finns inte (Lundgren et al. 2009).

5.1.1 Problembaserad specialisering

Gemensamt för intervjupersonerna är att de beskriver socialtjänstens uppdelning i form av enheter som är baserade på brukares problemområden. Enheterna Försörjningsstöd/Flykting, Missbruk, Barn- och familj, LSS, Biståndshandläggning och Familjerätten tas genomgående upp för att ge en beskrivning av hur socialtjänsten i X-kommun är organiserad. Att socialtjänstens uppdelning i enheter är baserad på brukares problemområden visar enligt Lundgren et al. (2009) på en organisering av socialtjänsten i form av problembaserad specialisering.

5.1.2 Funktionsbaserad specialisering

Som socialarbetare på socialtjänsten i X-kommun innefattar arbetsuppgifter att göra utredningar och bedömningar av insatser och behandlingar. Ingen av intervjupersonerna uppger att de arbetar med renodlad behandling. Vad som däremot är förekommande hos flera av dem är att de utöver utredning och bedömning även arbetar med rådgivande stödsamtal i samband med utredningarna. En utav intervjupersonerna som arbetar inom Försörjningsstöd menar att själva ekonomin enbart står för fem till tio minuter av ett en timme långt samtal och att det därutöver ofta pratas om brukarens livssituation i helhet. Trots att en del av intervjupersonerna uppger att de delvis arbetar med rådgivande stödsamtal tyder det faktum att socialarbetarnas arbetsuppgifter inte innefattar renodlat behandlingsarbete på att utrednings- och insatsarbetet skiljs åt. En uppdelning mellan dessa innebär enligt Lundgren et al. (2009) att organisationen är att betrakta som funktionsspecialiserad.

5.1.3 Personbunden specialisering

Socialarbetarna inom de olika enheterna har arbetsuppgifter som skiljer sig från andra enheters arbetsuppgifter, vilket tidigare framkommit i citat av Elliot. Vidare

berättar flera av intervjupersonerna att de har arbetsuppgifter som faller på deras bord vilka ingen utav de övriga socialarbetena inom den egna enheten har. Dessa ansvarsområden innebär ett särskilt ansvar gentemot vissa grupper av brukare eller vissa specifika problemområden hos brukare. Alex för nedan ett resonemang om hur specifika ansvarsområden utanför de arbetsuppgifter som är gemensamma inom den egna enheten kan se ut.

Vi har ju delat upp det då så att till exempel [namn] här på försörjningsstöd, hon jobbar väldigt mycket mot [verksamhet] som är ett projekt med arbetsförmedlingen och kommunerna i länet. Hon jobbar mycket mot dem och är den samordnande funktionen gentemot [verksamhet] och de praktikpratser som ungdomar kanske kan komma ut i. Så har jag en ungdom som är i [verksamhet] då får jag ju all information om den ungdomen från [namn].

Intervjuaren undrar vidare om det är så att vissa socialarbetare i enheterna har spetskompetens inom specifika ansvarsområden varpå Alex säger:

Ja, exakt så är det ju. Och så har man gjort inom Barn också. För nu, i och med att vi har mycket nyanlända och mycket kulturer och så, så kan det bli lite hedersrelaterat också. Och det faller då på Barnsidan när det gäller heder för oftast handlar det om ungdomar och barn som ska bli bortgifta eller hemskickade eller vad det nu kan vara. Då finns det en tjej där som heter [namn] som har lite mer spetskompetens på hedersrelaterat.

Kim berättar att hen har huvudansvaret för ensamkommande flyktingbarn samt att detta är ett ansvar hen är ensam om att ha i enheten Barn- och familj/Flykting i X-kommun. Så här resonerar Kim gällande skillnader i hens arbetsuppgifter i förhållande till kollegornas i den egna enheten:

Det skiljer sig ganska mycket eftersom att jag är den som har de ensamkommande barnen och det kräver rätt så mycket. Det är mycket specialkunskaper för det är så mycket att hålla reda på med asylprocessen och migrationsverket och gode men [...]. När de får PUT [permanent uppehållstillstånd] så blir det särskilt förordnade vårdnadshavare som ska tillsättas och det ingår även i min tjänst att hitta de vårdnadshavarna och utreda dem. [...]
Så det är mycket sånt som ingen av de andra jobbar med.

Intervjupersoner som inte har arbetsuppgifter som går utanför enhetens gemensamma menar att de har kollegor som har vissa särskilda ansvarsområden. Sam beskriver ett exempel på detta och tar upp hur hens kollegor har arbetsuppgifter utöver enhetens gemensamma vilka innebär ett utökat ansvarsområde gällande vårdplaneringar.

[...] ta hand om vårdplaneringen på sjukhuset. Det är det två andra av mina kollegor som gör, eller framförallt en. [---] Har de [brukarna] varit på sjukhus så är det ofta att de ska in

på korttidsboende och då får de vara på korttid i ungefär två veckor. Sen efter det så tar jag över och ser till att utreda henne där; se vad hon har för behov, om hon kan komma hem eller om det behövs särskilt boende eller hur det ser ut.

Att socialarbetarna inom de respektive enheterna har specifika ansvarsområden, som är bundna till dem personligen, visar enligt Lundgrens et al. (2009) resonemang att socialtjänstens organisering i X-kommun går att liknas med organisationsmodellen personbunden specialisering, vilken beskrivs vara vanlig i integrerade organisationer. Eftersom uppdelningen i olika enheter är baserad både på funktion men också på brukares problemområden kan det dock inte sägas att organisationen är utformad enligt en generalistprincip, vilket beskrivs vara en grundläggande hörnsten i personbunden specialisering enligt Lundgrens et al. (2009).

5.1.4 Multispecialiserad organisering

Socialtjänstens organisering i X-kommun kan beskrivas vara uppdelad i specialiserade enheter baserat på både funktion och brukares problemområden samt ytterligare specialiserat i form av personbunden kompetens med tillhörande ansvarsområden. Kombinationen av en uppdelning efter funktion och brukares problemområden är enligt Lundgren et al. (2009) karaktäriserande för multispecialiserade organisationer. De skriver också att det inte tillhör ovanligheterna att organisationer väljer att specialisera de redan specialiserade enheterna ännu mer (ibid.). Det faktum att socialtjänsten i X-kommun är specialiserad grundat både på funktion och brukares problemområden men också är personbundet specialiserad visar alltså på att organisationen enligt Lundgrens et al. (2009) resonemang bär formen av en multispecialiserad organisation.

5.2 Helhetssyn

5.2.1 Generaliseringens konsekvenser för helhetssynen

Proposition 1979/80:1 föregick 1982 års sammanslagning av de uppdelade sociallagarna barnavårdsdag, nykterhetsvårdslag och socialhjälpslag till den enhetliga

socialtjänstlag som idag används. I propositionen föreslås att ett generaliserat arbetssätt är att föredra på grund av att det bidrar till en helhetssyn, en ökad kontinuitet samt att det underlättar för brukaren att bara ha en handläggare. En viktig aspekt av helhetssynen enligt detta synsätt är att socialarbetaren får insyn i alla delar av brukarens liv (ibid.).

I undersökningen uppkom få, nästan inga, positiva resonemang om organisationsmodeller baserade på en generalistprincip inom socialt arbete. Vad som framkom som en möjlig positiv aspekt är helhetssynen. Kim menar att helhetssynen skulle gynnas i en integrerad organisation men anser samtidigt att det skulle leda till en minskad effektivitet i arbetet.

Det positiva skulle givetvis vara helhetssynen och alltså få en större förståelse för hur de olika delarna hänger ihop. Men samtidigt var det ju väldigt vanligt att man jobbade så förr. Alltså det var så man jobbade, man gjorde allt. Och jag vet inte om saker och ting direkt har utvecklats till det... Vi har ju inte mindre sociala problem idag än vad vi hade för trettio år sedan liksom. [...] Ja, då hade man ju fått ha otroligt mycket mindre ärenden, typ fem ärenden, äh men ungefär.

Att en socialtjänst som har sin utgångspunkt i en generalistprincip skulle gynna helhetssynen i det sociala arbetet är det många som är överens om. Boklund (1995:62-64) skriver att en fördel med ett generaliserat arbetssätt är att enskilda socialarbetare har möjlighet att ensamma applicera helhetssynen genom att i sitt gränsöverskridande arbete kunna erbjuda varierade insatser anpassade efter brukaren. Även Axelsson och Axelsson (2006:83) och Perlinski (2010:68) menar att en integrerad organisation erbjuder större möjligheter för enskilda socialarbetare att arbeta med utgångspunkt i en helhetssyn på brukares livssituation. Samtidigt som det från intervjupersonerna framkom få positiva aspekter så finns det vissa områden inom socialtjänsten som en del intervjupersoner tycker skulle tjäna på ett mer generaliserat arbetssätt. I dessa fall framfördes argumentet att det skulle främja möjligheten till helhetssyn i det sociala arbetet.

5.2.2 Specialiseringens konsekvenser för helhetssynen

Att lagens tolkning av helhetssyn har förändrats något sedan slutet på 1970-talet blir tydligt i SOU 1999:97. Begreppet helhetssyn finns kvar som en av grundpelarna men fokus läggs istället på att det ska finnas en förståelse för brukares hela kontext oavsett organisationsform. Så länge det inte drabbar helhetssynen negativt tillåts enheterna ha en specialisering i form av problemtyp (ibid.). Morén et al. (2010:195) framhåller att utvecklingen mot specialiserade enheter borde öka behovet av fungerande samarbete för att uppdelningen i enheter inte ska drabba helhetssynen negativt. Även Axelsson och Axelsson (2006:83) beskriver att specialiseringstrenden inom socialt arbete i Sverige har gjort att det krävs ett ökat samarbete för att integrera de olika enheterna om dessa ska kunna arbeta efter en helhetssyn. Det ter sig alltså som att helhetssynen kan uppnås även i specialiserade organisationer men att dessa är beroende av ett fungerande samarbete för att inte tappa denna aspekt.

Trots att få positiva aspekter om det generaliserade arbetssättet framkom så menar flera av intervjupersonerna att helhetssynen riskerar att gå förlorad som en följd av det specialiserade arbetssättet. Eftersom X-kommun är liten så menar dock Sam att helhetssynen fortfarande beaktas då enheterna är så pass små.

Ja, alltså det finns väl alltid risken att man bara bryr sig om sitt område kanske. Alltså jag vet inte men i och med att det ändå är den här lilla avdelningen som det faktiskt är, så blir det inte på det sättet att man bara bryr sig om sitt lilla.

Hen går sedan vidare med att beskriva att det bland annat tack vare de små enheterna finns ett fungerande samarbete. Axelsson och Axelsson (2006:83), Boklund (1995:62-64) och Perlinski (2010:68) och är alla eniga om att en specialiserad socialtjänst kräver ett fungerande samarbetet mellan de olika enheterna för att helhetssynen inte ska gå förlorad. En risk med specialiserade enheter är att helhetssynen på brukares totala livssituation hamnar i skymundan och att socialarbetare inom de respektive enheterna fokuserar på sina delar av brukarens problemområden, precis som Sam beskrev i ovan citat. Kim uttalar sig angående att ansvaret för helhetssynen främst ligger på den enskilde socialarbetaren och menar samtidigt att helhetssynen inte behöver bli lidande i en specialiserad organisation.

”Alltså ärligt talat jag tror inte att det påverkats så mycket till det negativa utan det ligger mer på den enskilda socialsekreteraren att ta ansvar och ta till sig och utreda helheten.”. Petterson (1986:219) beskriver att en aspekt av begreppet helhetssyn innebär att utredningar, men också insatser, måste utgå från brukarens hela sociala kontext. Lundgren et al. (2009:180-181) beskriver att bristande samarbete kan resultera i vårdplaner som motverkar varandra på grund av att socialarbetarna inte arbetar med brukarens fullständiga problembild. Kims citat belyser vikten av att som socialarbetare ansvara för att fånga in hela brukarens problembild, vilket är något som flera intervjupersoner beskriver kräver ett gott samarbete.

Lundgren et al. (2009:180-181) beskriver att brukare med en mångfacetterad problembild risker att falla mellan stolarna då deras problembild inte stämmer överens med de problemområden som organisationen definierat (ibid.). Detta påstående får medhåll av Axelsson och Axelsson (2006:78) som också menar att socialtjänstens organisering i form av en uppdelning i enheter baserat på brukares problemområden riskerar att skapa glapp där vissa brukare inte passar in. Detta är något som Alex tar upp.

Jag har en som är, hur gammal är han? Han är i 30 års åldern snart, som har haft missbruksproblematik och då har man inte tittat på vad missbruket grundar sig i, utan man har bara tittat "Missbruk, då ska du in i det facket" och så får man hjälp med missbruket men så kvarstår problemet.

Att uppdelandet i specialiserade enheter riskerar att skapa fall mellan stolarna är något som också Boklund (1995:62) tar upp. Vidare menar hon att en långtgående specialisering kan innebära att vissa brukares specifika problembild inte passar in under någons ansvarsområde (ibid.). Alex gav ovan exempel där en brukare drabbats av bristande helhetssyn, samtidigt menar dock samtliga intervjupersoner att samarbetet fungerar väldigt bra och att detta inte är något stort problem i socialtjänsten i X-kommun. Att brukare kan komma att hamna utanför de definierade problemområdena tyder dock på att helhetssynen kan riskera att bli lidande i specialiserade organisationer.

Samtidigt som det råder enighet om att specialisering av socialtjänsten innebär övervägande positiva konsekvenser för både brukaren och socialarbetarna själva så menar intervjupersonerna att det finns negativa aspekter med specialisering. Den stora risken med en specialiserad socialtjänst är negativa konsekvenser för brukare med mångfacetterade problem då samarbetet mellan de olika enheterna inte fungerar, vilket är något de flesta av intervjupersonerna tar upp. Om samarbetet inte fungerar menar flera intervjupersoner att det tar längre tid för brukaren att uppnå resultat, att det resulterar i mycket mötestid för brukaren då denne är aktiv inom flera enheter samtidigt samt att brukaren själv då måste stå för samordningen av kontakterna inom socialtjänsten. Genom detta kan sägas att helhetssynen på en brukares situation riskerar att hamna i skymundan då det inte finns ett fungerande samarbete i den specialiserade socialtjänsten. En av de synpunkter som uttrycks tydligast av intervjupersonerna är att de anser att samarbetet inom och mellan socialtjänstens enheter fungerar bra. Samtliga av intervjupersonerna ger uttryck för detta i intervjuerna vid fler än ett tillfälle. Ett mindre antal anser dock att de samarbetar mer frekvent med andra yrkesgrupper än kollegorna inom socialtjänsten. Charlie uttrycker sig så här som svar på frågan hur ofta hen anser att arbetet gynnas av samarbete med socialsekreterare inom andra enheter.

Ja, det gynnas varje gång vi behöver samarbeta. Så är det. Alltså emellanåt kan man känna att ett ärende är jättejobbigt att vara själv i men är man två eller kanske rent av tre handläggare så delar man ju lite bördan med det hela. Så jag tycker att det är jättepositivt att samarbeta.

Sam uttrycker sig följande angående hur ofta arbetet gynnas av en fungerande kontakt med andra socialarbetare, men syftar i detta fall på samarbetet inom den egna enheten.

Ja, det är alltid. [---] Grejen är där också att vi ser grejer på olika sätt. Jag kanske ser att någon ska ha en viss insats medan någon annan säger att "Nej, det tycker jag inte för att det tillgodoses på annat sätt" eller så. Sen hela tiden har man ju den dialogen, jag menar att det är väl det viktigaste kan jag tycka. Och man får ju inte vara rädd för att fråga.

I stort sätt samtliga lyfter upp samarbetet inom den egna gruppen som väldigt väl fungerande. Billie ger uttryck för denna åsikt och lyfter även fram hur hen anser att det påverkar brukaren i förlängningen.

[...] Vi har ett jättebra samarbete inom gruppen, vi avlastar varandra både mentalt och rent fysiskt om vi har för mycket att göra och framförallt den mentala biten att få input och så vidare är ju jätteviktigt för att kunna ge tredje personen det han har rätt att fodra av oss.

På frågan om samarbetet mellan de olika enheterna fungerar bra uttrycker sig Sam så här ”Ja absolut. Alltså det gör det, det är samma svar som innan egentligen att vi sitter så nära varandra och att det krävs samarbete.”.

Gällande samordningen av kontakterna inom socialtjänsten går intervjupersonernas åsikter isär och några menar att det i själva verket ska ligga på brukarens ansvar, men att socialarbetaren bör vara behjälplig om brukaren efterfrågar det. Denna tolkning utgår underförstått från rådande lagstiftning gällande helhetssyn vilket sannolikt kan tolkas på skilda sätt. Boklund (1995:33) menar att det ur ett makroperspektiv krävs samverkan mellan de olika enheterna för att helhetssynen ska tas i beaktning. Detta är något som även skulle kunna tolkas som ett gemensamt ansvar för samordning hos socialarbetarna. En baksida med specialiserade organisationer är enligt Boklund (1995:183, 223) att brukare som inte alltid innehar tillräcklig kompetens själva måste ansvara för kontakten med de olika enheterna om samarbetet brister. Kim berättar om sina tidigare erfarenheter från socialtjänsten i en annan kommun, gällande hur brukare kunde påverkas negativt av att samarbetet inte fungerade.

Alltså det påverkar ju klienten mest för han, alltså då blir det ju istället att man säger att ”Du, om du vill ha hjälp av LSS så får du ringa dit, du får ansöka själv.” Och det är ju det rätta, det ska de ju men det kan ju gå enklare om jag kan erbjuda mig att vara en länk.

Samarbetet inom socialtjänsten i X-kommun fungerar enligt intervjupersonerna mycket bra. Samtidigt har det framkommit att ett icke fungerande samarbete i en specialiserad organisation rikserar att leda till bristande helhetssyn i form av diskontinuitet i kontakten med socialtjänsten. Även ”fall mellan stolarna” är ett fenomen som kan kopplas till bristande helhetssyn då samarbetet i den specialiserade socialtjänsten inte fungerar.

5.3 Samarbetsformer i X-kommun

5.3.1 Sammansmältning och separation utesluts

Genom Boklunds (1995:45-48) fyra begrepp separation, koordination, kollaboration samt sammansmältning kan det utrönas vilken typ av samarbetsform som är den vanligast förekommande inom socialtjänsten i X-kommun. Till att börja med kan begreppen separation och sammansmältning uteslutas. Motivet till detta är att dessa begrepp beskriver samarbete som utförs antingen helt utan integrering av enheterna eller består i en så stark integrering att gränserna för de olika enheterna suddas ut (Boklund 1995:45-48). Inget av det intervjupersonerna säger kan kopplas till en förekomst av de två mer renodlade och totala samarbetsformer i socialtjänsten i X-kommun. Desto mer aktuellt ter sig begreppen koordination och kollaboration.

5.3.2 Koordination

Koordination innebär en samarbetsform där socialarbetaren aktualiserar en brukare i en annan enhet utan att ha någon personlig kontakt dem emellan (Boklund 1995:45-48). I vissa fall sker aktualiseringen i X-kommun genom en hänvisning till brukaren själv att ta kontakt med den andra enheten. Sam resonerar följande kring frågan om huruvida brukaren själv ska ta kontakten eller den ska gå genom handläggaren.

[...] jag uppmanar, om klienten eller brukaren är kapabel till det och själv vill känna sig självständig, till att ta den kontakten med ekonomiskt bistånd. Självklart för så som alla vi människor vill, uppfattar jag det som, leva så självständigt som möjligt, att man tar de kontakterna som är nödvändigt själv. Men om jag tror att den människan kanske inte tar tag i det, då erbjuder jag ju mig "Vill du att jag ska ta den kontakten och att de hör av sig till dig och bokar hembesök?" eller liknande. Då tar jag ju självklart den. Men ja det är ju beroende på situationen, man får ju läsa av den.

En annan typ av samordning som beskrivs är att brukare som är aktuella inom flera enheter får koordinerade mötestider. Exempel på detta står att finna då samtliga beskriver att det förekommer att mötestiden anpassas till en tid som är bokad på en annan enhet för att underlätta för brukaren. Alex illustrerar detta med följande resonemang.

Men då kan man göra så att man samordnar kontakterna för annars så kanske de ska på måndagen till mig och på tisdagen till Barn och på onsdagen till LSS-handläggaren och på torsdagen till Familjerätten. Alltså vi kan ju sysselsätta en klient en hel vecka.

Även Charlie förklarar att det förekommer en samordning av brukare som är aktuella inom flera enheter och går in på att det inte är alla som vill ha gemensamma möten där flera enheter träffas samtidigt.

[...] de vill kanske inte ha besöken med oss tillsammans för de kan ju också säga ”Nej, jag vill inte träffa er tillsammans” men att man kan samverka så att ”Ja, men kom till den klockan tio så kommer du till mig därefter, kanske senast elva.” Att vi i så fall försöker titta så att vi erbjuder tider samtidigt så då blir det ändå att man försöker minska besöket här [på socialtjänsten]. Det blir så lång tid de får vara inne på kommunen men [...] Nej vi försöker, i alla fall så långt man kan och sen ibland så vet vi inte om varandra förrän de står här, men då försöker vi ju samverka därefter. Och alla vill ju inte ha ett stormöte och då kan vi prata om det. För de tycker att ”Vissa grejer vill jag bara prata med den handläggaren om. De har inte med saken att göra, det vi diskuterar”. Då är de rätt tydliga med det, det ska de få lov att vara och få som det som de vill ha det.

Föregående citat illustrerar att enheterna i socialtjänsten i X-kommun använder sig av vad Boklund betecknar som koordinering av verksamhetens olika delar. Några av intervjupersonerna tar upp sin anmälningsplikt till Barn- och familj som består i att de ska vara uppmärksamma på tecken på att ett barn far illa. Vid misstanke om att ett barn som far illa görs en skriftlig anmälan till Barn- och familj. I de fall att det görs en anmälan sker det via koordinering till Barn- och familj. Detta utesluter inte inslag av samverkan i ett tidigare eller senare skede i form av rådgivning mellan enheterna.

5.3.3 Kollaboration

Boklunds (1995:45-48) definition av kollaboration innebär att de olika enheterna berör en specifik fråga i ett brukarärende och återkopplar till varandras definitioner och resonemang utan att gränserna för enheterna suddas ut. Kollaboration som begrepp används för att understryka den särskilda samarbetsform som Boklund benämner som samverkan (ibid.). Samarbete som utgår från tanken att utnyttja de olika enheternas spetskompetens skapar de bästa förutsättningarna för ett fungerande samarbete (Boklund 1995:241). För att samverkan ska vara verksamt krävs att socialarbetarna inom de olika enheterna har kunskap om varandras spetskompetenser

(ibid.). I stort sätt alla intervjupersoner i denna undersökning kan ge en relativt detaljerad beskrivning av de olika enheternas arbetsuppgifter. Charlie som själv arbetar på enheten Försörjningsstöd beskriver organisationens olika enheter så här:

Vi har en del som är Vuxen, de jobbar med dem som har någon form av beroende, alkohol eller droger och jobbar med den biten. Sen har vi ju Barn- och familj, det är de som jobbar med brukare mellan 0-20 år och det är allt för att familjen ska må bättre. Ibland vi får samverka för det är ibland samma familjer vi arbetar med. Sen är det Familjerätten som vi har, det är en separat nämnd [...]. Och där har du både adoptioner, sen har du utredning gällande vårdnad, boende och umgänge och även frivilliga samarbetsamtal eller ålagda samarbetsamtal kan du ha också från tingsrätten. Sen har vi även här på förvaltningen LSS, de som har någon form av funktionsnedsättning. [...]. Och så har vi biståndshandläggarna här inne, mot de äldre.

Charlies citat är ett exempel som visar på att intervjupersonerna har kännedom om de olika enheterna samt vilka arbetsuppgifter dessa innefattar. Ett större antal av intervjupersonerna delger också att de har planerade möten tillsammans med en av enheterna omkring två gånger per termin. Fokus för dessa möten är att diskutera hur samarbetet kan förbättras i stort medan de inte ägnar sig inte åt enskilda brukarärenden. Att samtliga intervjupersoner beskriver att de rådfrågar varandra då de har ett ärende som skulle kunna beröra en annan enhet är ett exempel på definitionen av samverkan så som Boklund beskriver den. Alex skildrar genom följande exempel hur kontakten kan se ut.

[...] det låg ju inte alls på vårt bord, det låg ju på LSS. Men då tar jag direkt kontakt när jag börjar misstänka att det här är helt fel, det ska vara på LSS. Då kontaktar jag [namn] och [namn]. Det kan vara när vi springer på varandra i korridoren ”Du jag har en fråga”. Och så ställer man den frågan och så säger de ”Ja, men försök lite mer...”. Då leder de mig, hjälper mig att ställa de rätta frågorna till den jag möter. Och jag ställer då de frågorna [till brukaren], får ett svar och så går jag tillbaka [till namn]. ”

Samtliga intervjupersoner uppger att de får hjälpmed att ställa ”rätt frågor” till en brukare som kan vara aktuell för den andra enheten. I de fall handläggaren själv tar ansvar för att aktualisera brukaren är det vanligt att det sker muntligen, att de helt enkelt går över till kollegans kontor och pratar med denne. En annan gemensam åsikt är att alla anser att de själva har en rådgivande roll gentemot brukaren då det förekommer att denne har ett behov som skulle kunna tillgodoses av en annan enhet. I denna roll ingår att informera brukaren om att denne har rätt till en viss hjälp samt att eventuellt också aktualisera brukaren i den andra enheten. Elliott beskriver att det,

som biståndshandläggare, inte är så ofta det förekommer samverkan med andra handläggare på grund av att behovet inte är så stort. Biståndshandläggaren beskriver dock hur det kan se ut i de fall då hen upptäcker att en brukare är i behov av en insats från en annan enhet.

De som vi har hand om, de har sin pension och det är till exempel i de fall då de ska ha nya glasögon eller behöver gå till tandläkaren och inte har råd till det. Då tar jag ju kontakt med ekonomihandläggaren som då går hem och gör en ekonomisk redogörelse och ser om de [brukarna] kan få hjälp med detta. [---] Ja, det är väl i och med att de [brukarna] känner mig och den första kontakten har de ofta med mig så då ringer de och frågar ”Hur ska jag göra? För jag har inte råd att köpa nya glasögon och jag behöver det”. Och då går jag till en av handläggarna och frågar ”Hur gör vi?”.

Samtliga beskriver att det förekommer att de har trepartsmöten då en brukare är aktuell inom flera enheter. Vid dessa möten träffas de själva, en annan enhet och brukaren samtidigt för att underlätta för brukaren samt minimera hans mötestider. Billy som är ekonomihandläggare beskriver hur det kan gå till då hen upplever ett behov av att en annan enhet ska kopplas in.

Då blir det så här att först träffas vi alla tre, klienten, LSS handläggare. Så här ska jag säga; först träffar jag klienten, sen föreslår jag ett möte med LSS handläggaren. Säger han eller hon [brukaren] ”Nej” så kan jag inte, de är vuxna. Men säger han ”Ja” så bjuder vi in till ett trepartsmöte och så kan LSS handläggaren informera om vad de kan stå till tjänst med, vad de kan hjälpa till med.

Flera intervjupersoner beskriver att de kan ta en mer stödjande roll gentemot brukaren då de ska gå på sitt första möte med en annan enhet. Alex beskriver att brukaren själv kan be om ett sådant stöd.

Ja, jag har ju en klient där det har kommit in anmälningar till Barnsidan ifrån dagis till exempel. Och då kan de [brukarna] kontakta mig och säga "Snälla vill du vara med på det första mötet där?" och "för jag vågar inte gå dit" eller vad det kan nu vara och "Jag känner inte dem" och så där och då säger jag "Absolut kan vi göra det, vem är det som har skickat brevet?". Och sen så är jag ju till den handläggaren och så berättar jag att "Nu har Kalle ringt här och berättat att det har kommit in en anmälan och att ni ska träffas och vill gärna att jag ska vara med, vad tycker du om det?". Och så får den handläggaren själv avgöra om det är okej att vi samverkar. Och nio gånger av tio säger de självklart ”Ja”. Det är alltid bra när man är mer än en och hjälps åt.

En utmärkande åsikt är att intervjupersonerna samstämmer angående vikten av att de befinner sig nära till hands och är tillgängliga för varandra. Möjligheten för socialarbetarna att bygga relationer till varandra beskrivs bero på hur lättillgänglig kontakten är med hänsyn till både geografisk närhet och det förhållningssätt som den enskilde socialarbetaren har till samverkan (Boklund 1995:184). Tolerans och beredskap är andra saker som krävs för att kunna hantera att enheternas olika perspektiv både kan verka konstruktivt och ibland krocka (Boklund 1995:241). Boklund (1995:184) beskriver att relationer mellan socialsekreterarna har betydelse för kvaliteten i samarbetet. En poäng med att lära känna sina kollegor inom andra enheter är att det kan leda till mer kunskap om andras områden samt att det kan ge en ökad respekt för respektive arbetsområde (ibid.). En stor del av det som av intervjupersonerna beskrivs vara av betydelse för samarbetet är den informella kontakten mellan handläggarna. Sam ger en beskrivning av hur hen upplever samverkan med andra enheter gällande rådgivning och gemensamma brukare.

Alltså med ett ord är det positivt, eller så, alltså vi är här liksom för att bistå och hjälpa.

Det är ingen tvekan om att gå tvärsöver korridoren och fråga "Hur ska jag göra här, tar du över efter här, eller hur gör vi?" Det blir ju en dialog för hur vi går vidare härifrån, så är det ju det fungerar. [---] I just de här fallen om man får sådana ärenden, då är det så.

Annars är det väldigt behändigt att fråga om hjälp och så eftersom vi sitter så nära.

En omfattande informell kommunikation där mentaliteten hos socialarbetarna kan tolkas som "hellre fråga en gång för mycket än för lite" visar på att grundläggande förutsättningarna för fungerande samverkan finns på socialtjänsten i X-kommun. För att en kollaborativ samverkan ska fungera i praktiken beskriver Boklund (1995:139-141) att det är viktigt att det finns rätt förutsättningar. De praktiska förutsättningarna ter sig vara goda. Samtliga intervjupersoner uppger dessutom att de arbetar under samma nämnd och att sekretessen inte innebär något hinder för samverkan mellan enheterna. Familjerätten är den enda enheten som lyder under en separat nämnd vilket innebär att där finns tydligare sekretesshinder. Dock menar flera intervjupersoner att detta oftast går att lösa genom samtycke från brukaren.

På frågan om de någon gång upplever att de begränsas av ett samarbete som inte fungerar svarade samtliga intervjupersoner att de upplever att samverkan mellan enheterna fungerar bra, så som den ser ut idag. Däremot uppgav i stort sätt samtliga

att de haft upplevelser av att samverkan inte har fungerat i andra kommuner eller i ett tidigare skede i X-kommun. Trots att de haft negativa upplevelser tidigare betonar flera att det inte behövs någon formell riktlinje för att samverkan ska fungera mellan enheterna. På frågan om det finns någon policy inom organisationen hävdar samtliga att det inte finns någon eller att de i så fall inte känner till den. Kim uttrycker sig som följer och tillägger att det inte är något som behövs på grund av att samarbetet som finns idag fungerar. ”Ja, det är mycket möjligt att det finns skrivet och begravt någonstans under en dammhög men inget som jag känner till.”. Många uppgav avsaknad av geografisk närhet som en betydande orsak till att samverkan tidigare inte fungerade. Kim beskriver sin upplevelse av icke fungerande samverkan i en kommun hen arbetade i tidigare.

Alltså dels var det mycket det här att man träffades ju inte för man satt inte tillsammans. Så det gör mycket det här att man fikar, man säger god morgon, man äter lunch tillsammans. Man får ju mer kamratlig relation. Om man skulle få tag på en LSS-handläggare i den andra kommunen, alltså då fick man... Jag hade ingen aning om var hon befann sig rent fysiskt och jag fick kanske ringa henne 300 gånger på två veckor och lämna fjorton meddelanden och 35 mail innan hon tog kontakt liksom. Och då blir det ju att nästa gång man ville ha tag i just henne så bara ”Näe, näe. Nä det blir nog inte så... Nä vi struntar i det liksom”.

Geografisk närhet framhävs som en viktig förutsättning för att kommunikation och samverkan ska fungera mellan enheterna (Boklund 1995:184). Det faktum att socialtjänstens enheter i X-kommun är stationerade i samma hus och på samma plan beskrivs av intervjupersonerna som avgörande. De flesta av socialarbetarna beskriver att de går över direkt till den kollega ärendet gäller ifall de vill rådfråga någon på den andra enheten. Samma sak gäller då det är aktuellt att slussa över en brukare till en annan enhet. Flera beskriver att om de inte skulle sitta lika nära skulle denna kommunikation istället ske via telefon eller mail.

Formen för samarbete som beskrivs vid flest tillfällen av intervjupersonerna passar in på Boklunds begrepp kollaborativ samverkan mellan specialiserade enheter. Boklund (1995:241) beskriver att kollaboration är den form av samverkan som vid rätt förutsättningar kan skapa bäst samverkan mellan socialarbetarna. Förutsättningar för samverkan i form av geografisk närhet, kunskap om varandras specialiserade

områden samt givande personliga relationer mellan socialarbetarna inom och mellan de olika enheterna kan enligt Boklunds resonemang betecknas resultera i en väl fungerande samverkan inom och mellan enheterna i socialtjänsten i X-kommun.

5.3.4 Samverkan och helhetssyn

Stor enighet råder rörande en osäkerhet kring svaret på frågan huruvida helhetssyn tas i beaktning inom specialiserade organisationer eller om det faller bort. Att helhetssynen faller bort om det inte finns en fungerande samverkan i specialiserade organisationer är Axelsson och Axelsson (2006:83), Boklund (1995:243-244) och Perlinski (2010:68) överens om. De menar vidare att samverkan krävs för att helhetssyn ska kunna användas som utgångspunkt i det sociala arbetet (ibid.). Frågan kvarstår om en fungerande samverkan kan bistå socialarbetarna med den helhetssyn som annars riskerar gå förlorad vid ett specialiserat arbetssätt. Boklund (1995:244) belyser att oavsett organisationsform så krävs samverkan mellan socialarbetarna, vare sig de arbetar efter en generalistisk utgångspunkt eller i specialiserade enheter, för att bistå brukaren med den bästa servicen samtidigt som helhetssynen beaktas. Att samverkan inom socialtjänsten i X-kommun ter sig fungera och verka främjande för både brukare och socialarbetare kan alltså ses som en grundläggande förutsättning i möjligheten för socialarbetarna att arbeta med helhetssyn som utgångspunkt.

5.4 Legitimitetsskapande

5.4.1 Isomorfism och legitimitet

Intervjupersonernas utsagor om hur socialtjänsten är organiserad i X-kommun visar på att det förekommer en specialisering utifrån både funktion och problem. Enligt Lundgren et al. (2009) är detta något som karaktäriseras av begreppet multispecialiserad organisationsform. Intervjupersonerna beskriver även ytterligare specialisering genom att problemkategorierna i vissa fall delas upp i underkategorier där socialarbetaren har speciellt ansvar för en brukargrupp. Lundgren et al. (2009) menar att detta är vanligt förekommande i en multispecialiserad organisationsform. Vidare beskrivs denna organisationsform vara den vanligaste i storstäder (ibid.). Här

urskiljer sig X-kommun från normen då den räknas som en mindre kommun. Att socialtjänsten i X-kommun har organiserats efter specialiserade enheter skulle delvis kunna förklaras genom det nyinstitutionella begreppet isomorfism. Uttrycket skildrar fenomenet att organisationer tenderar att efterlikna andra jämförbara organisationer eller ta efter de organisationer som betraktas som förebilder (Blomberg & Pettersson 2013:145; Blom 1998:59). Statistik visar att över 90 procent av Sveriges kommuner använder sig av specialiserade enheter. Inte fler än 7 procent är organiserade som integrerade verksamheter, trots att förarbetena till den nuvarande lagstiftningen säger att ett generaliserat arbetssätt är att föredra (Lundgren et al. 2009:171). Genom att fånga upp de värderingar och trender som råder i samhället angående vad som anses vara effektivt och rationellt skapas legitimitet för verksamheten (Blomberg & Pettersson 2013:144-145; Blom 1998:59). Två av de centrala teman som har undersökts genom intervjuerna är socialarbetarnas attityder kring generalisering och specialisering. Det råder stor samstämmighet rörande negativa aspekter med den integrerade organisationen och det generaliserade arbetssättet. Samtliga intervjupersoner anser att det finns negativa aspekter för både socialarbetaren och brukaren med en integrerad organisationsform. Att specialisering av socialtjänsten är något som är positivt för både brukare och socialarbetare är ett genomgående tema i empirin. Samtliga intervjupersoner menar att både socialarbetare och brukare gynnas av ett sådant arbetssätt och de flesta efterfrågar ytterligare specialisering inom socialtjänstens enheter i X-kommun.

5.4.2 Rättssäkerhet

Ett skäl för spridningen av den specialiserade organisationsformen anges vara att det leder till en ökad hanterbarhet av arbetsfördelningen inom socialtjänsten. Syftet är att tydliggöra vilka arbetsuppgifter och ansvarsområden den enskilda socialarbetaren har ansvar för (Axelsson & Axelsson 2006:77; Bergmark & Lundström 2007:60-61). Flera av intervjupersonerna uppger att ett generaliserat arbetssätt skulle färga deras bedömningar. De menar vidare att det skulle innebära negativa konsekvenser för både brukaren men också dem själva eftersom de skulle utreda onödigt mycket. Intervjupersonerna har en klar bild av att multispecialiserade enheter är den organisationsform som anses vara mest effektiv och rationell att arbeta utifrån i

jämförelse med den integrerade organisationen. Med tanke på att över 90 procent av Sveriges socialtjänster är specialiserade kan det sägas att verksamheten alltså är organiserad i enighet med de föreställningar som, i dess omgivning, klassas som den bästa och mest effektiva organisationsformen. Enligt det nyinstitutionella perspektivet skulle socialarbetarnas samstämmighet angående att specialisering är effektivare än generalisering kunna vara ett uttryck för att socialarbetarna i X-kommun är en del i processen för att skapa legitimitet på området. Boklund (1995:62-64) beskriver att en osäkerhet inför arbetsrollen och de arbetsuppgifter den innefattar är negativa aspekter som kan kopplas samman med generalisering. Det faktum att flera intervjupersoner tror att de skulle utreda för mycket i en brukares livssituation kan ses som ett tecken på en osäkerhet gällande vad som inkluderas i arbetsrollen. En av intervjupersonerna menar vidare att skulle bli stigmatiserande för brukaren att bli föremål för en utredning som utgår från hela livssituationen när det kanske bara förekommer specifika hjälpbehov. Elliott uttrycker sig så här gällande hur hen tror att hens utredningar skulle påverkas av att gälla brukares totala problembilder:

Jag tror att det är bra att det inte är samma, för då tänker man nog mer på det här "Vad har de råd med?" och lite så. För det är samma sak som att vi har gått över till handläggare och verkställare. Innan hade vi båda delarna och det är samma sak som du tänker dig att då får man inte tänka på "Hur mycket tid har de att göra detta? Har de tid?" utan man beviljar och så ska de verkställa.

För brukaren anses specialisering innebära en ökad rättsäkerhet, vilket är något som Blomberg och Petersson (2013:149) beskriver är ett argument som använts i spridningen av specialiserade organisationsmodeller i socialtjänster i Sverige. Till en början var uppdelningen av beställare och utförare framförallt en förutsättning för en marknadsorientering inom äldreomsorgen. Modellen sammankopplades senare med en ökad rättssäkerhet vilket medförde att den legitimerades och vidare förknippades med att vara effektiv, modern och rationell (ibid). Elliotts citat illustrerar att den allmänna bilden om att ökad rättssäkerhet är grundläggande för att legitimera behovet av beställar- utförarmodellen. Alex som har arbetat inom socialtjänsten i X-kommun tidigare, då verksamheten var organiserad efter en integrerad arbetsmodell, lyfter att rättssäkerheten förbättrats sedan dess och säger; "Men jag tror ändå att rättssäkerheten är större när det är uppdelat än mot vad det var tidigare". Ett

återkommande resonemang gällande ett generaliserat arbetssätt är svårigheter med att som enskild socialarbetare själv ha tillräckligt med kompetens för att kunna handlägga alla områden och samtidigt hålla sig uppdaterad på nya lagar och direktiv. Detta anses påverka brukaren negativt och kan relateras till bristande rättssäkerhet. Charlie belyser svårigheter med att ha tillräcklig kompetens när hen pratar om ett generaliserat arbetssätt samt varför specialisering är att föredra:

Stackars den handläggaren säger jag. Hålla sig uppdaterad med vad som finns. Så har det ju varit en gång i socialtjänsten där man jobbade med alla bitar. Jag tror inte det är att föredra för du blir, du får ändå en viss kompetens inom ett visst område.

Boklund (1995:62-64) menar att en risk med det generaliserade arbetssättet är att socialarbetare bistår brukare med sämre service eftersom att en mentalitet där socialarbetaren inte anses kunna vara bra på allt kan ses som legitim. Det faktum att det anses legitimerat att servicen blir sämre betraktar alltså Boklund i sig självt som en av riskerna med ett generaliserat arbetssätt. Vidare säger hon att en av svårigheterna som socialarbetare i en integrerad organisation är att utveckla och underhålla kompetens inom allt som berör det sociala arbetet (ibid.). Charlie uttrycker sig så här gällande svårigheter med att som socialarbetare hålla kompetensen uppe i en organisation som bedriver ett generaliserat socialt arbete:

[...] Jag är inte säker på de [brukarna] får den bästa handläggningen då för det är så mycket jag ska hålla koll på. Jag ska hålla koll på rätt lagstiftning och alltihopa så jag tror att de hade fått en sämre handläggning av mig personligen.

Socialarbetarnas svårigheter med att utveckla sin egen kompetens menar Boklund (1995:62-64) till stor del är sammankopplat med alltför vittomspännande arbetsuppgifter och den tidsbrist detta kan innebära. Tidsbrist samt svårigheter med att avgöra hur man skulle prioritera sin tid är också resonemang som har återkommit bland intervjupersonerna. En av intervjupersonerna tror att socialtjänsten i sin helhet skulle missgynnas av en integrerad organisationsstruktur eftersom arbetsbelastningen skulle vara så hög. Gällande tidsbrist menar flera intervjupersoner att ett generaliserat arbetssätt skulle innebära att man skulle få ha väldigt få brukare för att klara av den ökade arbetsbelastningen. Elliott svarar på frågan om hur arbetssituationen skulle se ut om hen arbetade efter en generalistprincip:

Jag tror inte att en och samma handläggare klarar av det. Det hade blivit för mycket. Alltså tiden, det tar för mycket tid om du tänker dig. I så fall så får man ju inte så många klienter för att du ska kunna fixa det, annars gör du inte det.

Utgångspunkten att det generalistbaserade arbetssättet riskerar utsätta brukare för onödigt vida utredningar, innebära tidsbrist för socialarbetarna i relationen med brukarna samt leda till bristande kompetens hos socialarbetaren kan även relateras till bristande rättsäkerhet. Rättsäkerhet är att betrakta som ett starkt argument för att specialisering är den mest rationella och moderna organisationsformen. Detta kan alltså ses som ett tecken på att socialtjänsten i X-kommun, som en multispecialiserad organisation, tillförskaffar sig legitimitet genom att anta den form av organisation som i omgivningen anses vara en av den bästa. Även socialarbetarna i denna undersökning delar de värderingar som framställer den specialiserade organisationsformen som den mest rationella.

Perlinski et al. (2011:19-21) visar i sin undersökning angående hur chefer och politiker inom IFOs attityder till organisationsform att de tillfrågade ofta beskriver sin nuvarande organisering som den bästa oberoende vilken organisationsform de har för (ibid.). Detta trots att det saknas statistik på vilken som är den bästa (Bergmark & Lundström 2005:125-128; Perlinski et al. 2011:15-21; Pettersson 1986:244). En strävan efter att understryka att den arbetsform som används är den mest effektiva kan även kopplas till en önskan om att utöka verksamhetens legitimitet i samhället. En sådan tendens kan uppfattas hos intervjupersonerna då de ofta beskriver det arbetssätt som inte används, i detta fall det generaliserade, som destruktivt för verksamheten. En utav intervjupersonerna undrar hur man skulle prioritera tiden om det i slutet av månaden, då man har många brukare som behöver ekonomiskt bistånd utbetalat, kommer in ett ärende som kräver tvångsomhändertagande enligt LVM eller LVU. Hen menar vidare att risken då blir att brukare som är i behov av ett tvångsomhändertagande underprioriteras till fördel för den stora massan som behöver sitt ekonomiska stöd. Kim säger att det skulle bli för mycket dokumentationsarbete gällande en och samma brukare om hen skulle göra alla olika utredningar och fatta alla beslut inom samtliga problemområden.

För då skulle i gengäld, klienten skulle aldrig få kontakt med sin socialsekreterare för den skulle vara så begrävd i pappersarbete och annat. Jag tror att det hade nog bara varit till nackdel.

Att ett generaliserat arbetssätt riskerar innebära en för stor arbetsbelastning för enskilda socialarbetare får medhåll av Perlinski (2010:67) som säger att ett för tungt och stort ansvar ibland läggs på deras axlar. Även Boklund (1995:62-64) menar att ett generaliserat arbetssätt riskerar att innebära en alltför stor arbetsbelastning för enskilda socialarbetare på grund av det breda arbetsuppgiftsområdet. Tidigare forskning som har gjorts lyfter både för- och nackdelar med det specialiserade och det generalistbaserade arbetssättet. Samtliga intervjupersoner framställer multispecialisering som den bästa organisationsformen trots att forskningen är tvetydig på området. Avsaknaden av forskning som tydligt säger att specialisering är bättre än generalisering visar på att intervjupersonernas föreställningar vilar på de legitimitetsskapande värderingar den specialiserade organisationsformen baseras på.

5.4.3 Personlig relation

Perlinski et al. (2013) kommer i sina intervjuer med socialarbetare inom skilda organisationsformer fram till att de flesta beskriver att personlig relation till brukaren är den mest avgörande beståndsdel för att uppnå framgångar i arbetet på IFO (ibid). Även Hasenfeld (1983:197) benämner relationen mellan socialarbetare och brukare som huvudinstrumentet för att de insatser som utförs ska nå fram. Att brukaren litar på socialarbetaren beskrivs som en hörnsten i hjälpprocessen (ibid.). Det specialiserade arbetssättet riskerar leda till ett inkonsekvent bemötande och diskontinuitet för brukaren i kontakten med olika socialarbetare (Axelsson & Axelsson 2006:78; Bergmark & Lundström 2007:68; Boklund 1995:62-64; Perlinski 2010:67). Perlinski et al. (2013) visar i sin undersökning att socialarbetare inom specialiserade samt blandade organisationer ger uttryck för att möjligheterna till en stödjande relation kan vara begränsade. Även mer positiva åsikter, som att socialarbetare inom samtliga organisationsformer betonar att de utgår från förhållandet till brukaren framkom. 79 procent av socialarbetarna inom specialiserade enheter uttryckte dock att det finns begränsade möjligheter till långvariga och stödjande relationer (ibid.). En av intervjupersonerna förklarar att hen

anser att uppdelningen i olika ansvarsområden med olika myndighetspersoner gynnar brukarens förtroende för sin socialarbetare. Hen menar att det är positivt på så vis att till exempel en ekonomihandläggare inte kan besluta om åtgärder gällande omhändertagande av barn, vilket annars skulle kunna resultera i underhållande av information från brukarens sida. En annan intervjuperson menar att specialiseringen kan innebära svårigheter då hen i sin yrkesroll inte kan bistå en brukare inom samtliga problemområden utan ibland måste slussa denne vidare till en annan enhet, vid t.ex. missbruksproblematik, vilket hen upplever kan vara svårt då brukaren har fått förtroende för hen och tvekar i kontakten med nya socialarbetare. Att brukare kan hindras av att känna ett tvång att vända sig till flera olika socialarbetare är något Boklund (1995:62-65) håller med om och hon menar vidare att detta kan resultera i att brukare avstår från att söka hjälp. En intervjuperson menar också att det kan vara negativt för brukare som har kontakt med flera socialarbetare eftersom de i kontakten med dessa måste inta olika roller. Alex beskriver hur brukare kan drabbas av bristande kontinuitet i kontakten med socialtjänstens olika enheter:

Jag tror att de kan uppleva det väldigt, väldigt jobbigt. Att först ska de då gå hit och titta om pengar och sen ska de då vara bra föräldrar på Barnsidan och sen ska de kräva insatser av LSS. Alltså de får inta så många olika roller och de är ju olika, de benämns ju olika av oss också. Som till exempel kommer man hit så är man klient, ja då förväntas man göra de här sakerna och sen kommer man till Barn där är man också klient, sen kommer man till LSS då kanske man är förälder och ska ta ett ansvar men hos Barn kanske man blir ifrågasatt i sitt föräldraskap. Det är klart att det är jättejobbigt för den enskilde, det kan inte vara enkelt. Man kan ju bara tänka på sig själv. Om jag skulle gå hit till [namn] och be om pengar och sen skulle jag gå till [namn] och bli utredd om jag är tillräckligt bra förälder eller inte för att behålla mitt barn hemma. Och sen har mitt barn ett funktionshinder ja då ska de [på LSS] bedöma och tycka "Är det här ett tillräckligt stort funktionshinder eller inte?". Alltså det är klart, kan vi ju tänka.

Även andra intervjupersoner menar att en nackdel med specialisering är att så kallade myndighetsrädda brukare ibland tvingas ha kontakt med flera olika myndighetspersoner då de är aktiva inom flera olika enheter. Att brukare som har en mångfacetterad problembild måste vända sig till flera olika socialarbetare menar Bergmark och Lundström (2007:68) kan innebära att tilliten till systemet kan påverkas negativt om brukaren utsätts för bristande kontinuitet. Elliott är inne på samma spår och säger:

Jo, bara för att då har de gett mig det här förtroendet, att de har gått ut med detta [om ett pågående missbruk] och så säger jag så här att "Jag kan inte hjälpa dig för jag är inte expert på det utan då måste jag fråga någon annan som är jätteduktig och som kan hjälpa dig med detta." och då kan det ju bli lite "Nej, det väntar vi med lite" [...].

Blom (1998:189) menar att funktionsuppdelningen i utredare och insats medför att det inte läggs lika starkt fokus på den personliga relationen. Utredare förväntas ha så kort utredningsprocess som möjligt för att sedan eventuellt slussa vidare till en insats. Dessa omständigheter beskrivs leda till svårigheter för brukare som fått förtroende för en socialarbetare då denne sedan ska aktualiseras hos någon ny (ibid.). I intervjuerna var det totalt sett få av intervjupersonerna som tog upp en personlig relation som en betydande faktor för vilket arbetssätt som de betraktar som mest funktionellt. Att så pass få tog upp den personliga relationen kan vara ett tecken på att det inte är direkt associerat med den tolkning av effektivitet som är förknippad med ökad legitimitet i samhället. Johansson (2003:9) beskriver i sin forskningsöversikt angående socialtjänstens organisering att det skett en ökad effektivitetsbaserad utgångspunkt för verksamheterna (ibid.). Uppdelningen i utredning och insats beskrivs skapa förväntningar på att handläggningen ska ske så snabbt som möjligt (Blom 1998:189). Genom att allt mer utgå från New Public Management liknar socialtjänstens logik allt mer ett affärsdrivande företag vilket innebär ett ökat resultatfokus (Johansson 2003:9). Att verksamheten allt mindre utgår från tanken att socialtjänsten som organisation skiljer sig från andra företag, skulle kunna förklara att effektivitet framförallt betraktas utifrån rättssäkerhet och allt mindre utifrån en personlig relation (ibid.). I förlängningen bidrar strävan efter legitimitet även en likriktning av socialtjänsten som förklaras med begreppet isomorfism. Desto fler som använder sig av en mer marknadsorienterad syn på effektivitet, desto mer ökas trycket på andra organisationer att utgå från liknande definitioner av effektivitet. Resultatet kan bli en socialtjänst där rättssäkerheten prioriteras och den personliga relationen får stryka på foten.

6 Avslutande diskussion

Gemensamt för intervjupersonerna är att de sammankopplar en multispecialiserad organisationsform med att vara mer effektiv och rättssäker för brukarna i jämförelse med en integrerad. Detta till trots framkom en del negativa aspekter om den multispecialiserade organisationsmodellen. Diskontinuitet för brukare i kontakten med socialtjänsten och risk för att brukare faller mellan stolarna i organisationens definition av olika problemområden kan båda kopplas till bristande helhetssyn. Detta är något som intervjupersonerna beskriver som risker med den multispecialiserade organisationen. En fördel som beskrivs är den kunskapsfördjupning som är möjlig inom varje enskilt område. Ytterligare några gemensamma ståndpunkter är att den integrerade organisationen sammankopplas med ineffektivitet, otydlig arbetsroll, ökad arbetsbelastning och minskad rättssäkerhet. Andra svårigheter som betonas är att hålla sig uppdaterad inom samtliga områden, utveckla samt underhålla den kompetens som krävs vid ett generaliserat arbetssätt. De positiva orden är få om den integrerade organisationen. Det som beskrevs i positiva ordalag är en större möjlighet till helhetssyn samt en ökad kontinuitet för brukaren i kontakten med socialtjänsten.

Helhetssyn som begrepp har sedan instiftandet av år 1982:s socialtjänstlag förändrats från att vara förknippat med en integrerad organisation till att fokusera på brukares hela sociala kontext och socialtjänstens samlade förmåga att ta denna i beaktning. Generalisering grundar sig i en äldre definition av helhetssyn med tonvikt på personlig relation vilket inte stämmer lika väl med dagens syn på vad ett rationellt socialt arbete är. Specialisering i sig ökar vidare behovet av samordning och samverkan för att kunna uppfylla en modern tolkning av helhetssyn. Helhetssynen beskrivs av intervjupersonerna i undersökningen vara i riskzonen i en multispecialiserad organisation och både intervjupersoner men även forskningen betonar att ett fungerande samarbete är nödvändigt för att helhetssynen inte ska gå förlorad. Undersökningen tyder på att det i socialtjänsten i X-kommun finns ett fungerande samarbete i form av både koordination och kollaboration, vilket skapar de grundläggande förutsättningar som krävs för att socialarbetarna i sitt arbete ska

kunna ha helhetssynen i beaktning. För att uppnå god samverkan beskriver intervjupersonerna att geografisk närhet är en viktig komponent, något som även forskning visar på. Den samverkan som sker är till stor del informell och något formellt krav på samverkan i form av policy eller liknande finns inte enligt intervjupersonerna. Att samverkan sker informellt innebär också att det vilar på att socialarbetarnas vilja och förmåga att samverka. Till dags dato upplever socialarbetarna att samverkan fungerar bra, men vad händer om personalen byts ut och den informella samverkan inte längre fungerar? Flera intervjupersoner har berört ämnet i form av tidigare erfarenheter kopplat X-kommuns eller andra kommuners socialtjänster och betonar att både socialarbetaren och brukaren då har blivit lidande. Det kan därför konstateras att det trots en fungerande samverkan idag finns en risk att samverkan och därmed helhetssynen i framtiden kan fallera, varpå det blir brukaren som i slutändan får ta den stora smällen.

Vetenskapligt underlag saknas angående vilken organisationsmodell som är mest funktionell för socialtjänsten (Bergmark & Lundström 2005:125-128; Perlinski et al. 2011:15-21; Pettersson 1986:244). Trots att det inte finns någon statistik på området som tydligt kan visa vilken av organisationsmodellerna som är lämpligast så understryker socialarbetarna att deras organisationsform är den mest effektiva och bästa. Forskning visar på att det är vanligt bland politiker och chefer inom IFO att anse att den organisationsform som råder beskrivs som bättre än den föregående, oavsett vilken organisationsform det gäller (Perlinski et al. 2011). Socialtjänstens organisering i X-kommun kan ha påverkas av att 90 procent av Sveriges kommuner är organiserade i form av specialiserade enheter. I sin strävan att uppnå legitimitet i sin verksamhet sker ofta en likriktning av organisationer vilket även är fallet inom socialtjänsten, där det de senaste årtiondena skett en ständig ökning av specialisering. Isomorfism kan ge en förklaring till hur det kan ske en förändring av begrepp så som tolkningen av helhetssyn, rationalitet och effektivitet i socialt arbete. Att intervjupersonerna främst sammankopplar rationalitet och effektivitet med rättssäkerhet och inte tar upp personlig relation mellan brukare och socialarbetare som en viktig komponent, säger något om dagens tolkning av det mest rationella och effektiva arbetssättet. Johansson (2003:9) beskriver i sin forskningsöversikt att

socialt arbete tenderar att mer och mer likna affärsdrivande företag och därigenom gå mot en effektivitetsbaserad. Utvecklingen kan sammankopplas med ökat fokus på effektivitet i form av rättssäkerhet och en minskad betoning på personlig relation i samband med helhetssyn. Multispecialisering, som svarar väl med dagens tolkning av ett rationellt och effektivt socialt arbete, är ett sätt att förankra och legitimera verksamheten med de allmänna värderingarna.

I denna undersökning berörs främst hur organiseringen i form av generalisering kontra specialisering påverkar möjlighet till helhetssyn. Då samverkan beskrivs vara så pass beroende av informella kontakter inom socialtjänsten är det intressant att vidare undersöka hur rättssäkerheten påverkas för brukare med mångfacetterade problem. Hur påverkas rättssäkerheten av att samverka mellan de specialiserade enheterna i stort grundas i informella relationer och på så vis är relativt sårbar? Framförallt blir detta intressant då specialisering som organisationsform delvis motiveras med just ökad rättssäkerhet.

8 Litteraturlista

Andersson, G. & Swärd, H. (2008) Etiska reflektioner. I Meeuwisse, A. Swärd, H. Eliasson-Lappalainen, R. & Jacobsson K. (red.) *Forskningsmetodik för socialvetare*. 235-248. Stockholm: Natur och Kultur.

Aspers, P. (2011) *Etnografiska metoder*. 2 uppl. Malmö: Liber.

Axelsson, R & Axelsson, S, B. (2006) "Integration and collaboration in public health - a conceptual framework". *International Journals of Health and Management*. 21, 75-88.

Bergmark, Å. & Lundström, T. (2005) En sak i taget? Om specialisering inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg. *Socialvetenskaplig Tidskrift*. 12, 2-3,125-72.

Bergmark, Å. & Lundström, T. (2007) "Unitarian ideals and professional diversity in social work practice - the case of Sweden". *European Journal of Social Work*. 10, 1, 55-72.

Bergmark, Å & Lundström. T. (2008a) "Det sociala arbetets organisering". I Bergmark, Å, Lundström, T, Minas, R & Wiklund, S (red.). *Socialtjänsten i blickfånget*. 35-64. Stockholm: Natur och Kultur.

Bergmark, Å & Lundström, T. (2008b) "Framtida utmaningar för det sociala arbetet". I

Bergmark, Å, Lundström, T, Minas, R & Wiklund, S (red.). *Socialtjänsten i blickfånget*. 229-240. Stockholm: Natur och Kultur.

Blom, B. (1998) *Marknadsorientering av socialtjänstens individ- och familjeomsorg. Om villkor, processer och konsekvenser*. Diss., Umeå universitet.

Blom B. & Nygren L. (2006) "Socionomstudenters kunskapsanvändning under studiepraktiken - orsaker, strategier och effekter." I Blom B., Morén S. & Nygren L. (red.) *Kunskap i socialt arbete. Om villkor, processer och användning*. 199-213. Stockholm: Natur och Kultur.

Blomberg, S. & Petterson, J. (2013) Nyinstitutionell teoribildning och dynamisk analys – användbarhet, kritik och alternativ. Linde & Svensson (red.). I *Förändringens entreprenörer och tröghetens agenter*, 145-158.

Boklund, A. (1995) *Olikheter som berikar? – möjligheter och hinder i samarbetet mellan socialtjänstens äldre- och handikappomsorg, barnomsorg samt individ- och familjeomsorg*. Diss., Stockholms Universitet.

Bryman, A. (2011) *Samhällsvetenskapliga metoder*. 2 uppl. Malmö: Liber.

Eriksson, B. & Karlsson, P-Å. (1989) *Organisationsformer inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg*. SoS-rapport 1989:39. Stockholm: Socialstyrelsen.

Johansson, S. (2003) *Socialtjänsten som organisation – en forskningsöversikt*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Jönson, H. (2010) *Sociala problem som perspektiv*. Malmö: Liber.

Levin, C. (2008) "Att undersöka det \geq sociala \leq några ingångar". I Meeuwisse A.,

Lundgren, M., Blom, B., Morén, S. & Perlinski, M. (2009) "Från integrering till specialisering – om organisering av socialtjänstens individ- och familjeomsorg 1988-2008". *Socialvetenskaplig tidsskrift*. 2, 162-183.

Meyer, J. & Rowan, B. (1991) "Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony". I Powell, W. & DiMaggio, P. (red.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press

Morén, S., Blom, B., Lundgren, M. & Perlinski, M. (2010) "Specialisering eller integration? En studie av socialarbetares syn på arbetsvillkor och insatser i tre organisationsformer". *Socialvetenskaplig tidsskrift*. 2, 189-209.

Norström, C. & Thunved, A. (1982, 2011) *Ny sociallagarna med kommentarer, lagar och förordningar som lyder den 1 januari 2011*. 24:2 upplaga. Stockholm: Norstedts Förlag.

Perlinski, M. (2010) *Skilda världar – specialisering eller integration i socialtjänstens individ- och familjeomsorg*. Diss., Umeå Universitet.

Perlinski, M., Blom, B., Morén, S., & Lundgren, M. (2011) "The dialectics between specialization and integration. Politicians' and managers' views on forms of organization in the Swedish social services". *Administration in Social Work*. 35, 60–87.

Perlinski, M., Blom, B. & Moréns, S. (2013) "Getting a sense of the client. Working methods in the Personal Social Services in Sweden. *Journal of Social Work*, 13, 5, 508-532.

Petterson, U. (1986) *Socialtjänsten i praktiken. Från mål till verklighet*. Stockholm: Skeab Förlag.

Prop. 1979/80:1 *Om Socialtjänsten*. Regeringens proposition.

Scott, W. R. (1995) *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks Calif.: Sage
SOU 1999:97. Socialtjänstutredningen. *Socialtjänst i utveckling*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.

Swärd, H, Eliasson-Lappalainen, R. & Jacobsson K. (red.) *Forskningsmetodik för socialvetare*. 32-40. Stockholm: Natur och Kultur.

Vetenskapsrådet. (2002) *Forskningsetiska principer för humanistisk- och samhällsvetenskaplig forskning*. Stockholm: Vetenskapsrådet.

Bilaga 1

Informationsbrev

Hej!

Vi är Johanna Gustafsson och Anna Eriksson, två socionomstudenter från Lunds universitet. Just nu håller vi på med vår kandidatuppsats. Vi kommer att studera samarbete inom socialtjänsten och är intresserade av att göra detta i Älmhults kommun.

Vi vill gärna intervju dig. Din medverkan är mycket viktig för oss och vår studie. Tiden för intervjun kan anpassas på bästa sätt efter dina önskemål. Vi beräknar att intervjun kommer att pågå i ca 30-45 min.

Din medverkan i undersökningen är frivillig och kan avbrytas om du så önskar. Den information du delar med dig av under intervjun kommer att anonymiseras, varken ditt eller kommunens namn kommer att nämnas i uppsatsen. Det som kommer fram i intervjun kommer bara att användas i uppsatsen och inte i några andra syften och det är bara vi som har tillgång till intervjun i sin helhet.

Du kan ta del av uppsatsen och dess resultat på Lunds Universitets hemsida när den är klar och vi hoppas att den kan komma till nytta både för dig och din arbetsplats.

Vi vore mycket tacksamma om du kan tänka dig att medverka i undersökningen. Om du har några frågor är du varmt välkommen maila till:

johanna.gustafsson@almhult.se eller anna.eriksson.122@student.lu.se.

Med Vänliga Hälsningar,
Johanna Gustafsson och Anna Eriksson

Bilaga 2

Intervjuguide

Presentation av undersökningen samt etiska riktlinjer

- Berätta vad undersökningen handlar om
- Din medverkan i undersökningen är frivillig och kan avbrytas om du så önskar.
- Den information du delar med dig av under intervjun kommer att anonymiseras, varken ditt eller kommunens namn kommer att nämnas i uppsatsen.
- Det som kommer fram i intervjun kommer bara att användas i uppsatsen och inte i några andra syften och det är bara vi som har tillgång till intervjun i sin helhet.
- Du kan ta del av uppsatsen och dess resultat på Lunds Universitets hemsida när den är klar och vi hoppas att den kan komma till nytta både för dig och din arbetsplats.

Bakgrundsfaktorer

- Hur länge har du jobbat i organisationen?
- Har du arbetat inom socialtjänsten tidigare? Vart?

Särskiljning av arbetsuppgifter i praktiken

- Kan du ge oss en beskrivning av dina arbetsuppgifter?
- Tycker du att arbetsbeskrivningen för din roll är tydlig och avgränsad? Förklara!
- Kan du beskriva hur dina arbetsuppgifter skiljer sig från kollegors inom din enhet?
- Vad gör socialarbetare inom andra enheter som inte du gör?

Kommunikation - klientorienterat

- Hur ofta känner du att du behöver ta kontakt med andra socialsekreterare i dina klientärenden?
- I vilken typ av ärenden upplever du att du behöver ta kontakt med andra socialsekreterare?
- Vilken typ av kontakt handlar det om? (Email, telefon, personligt möte, informellt etc.)

- Vad brukar diskuteras?
- Hur påverkar sekretessen ditt arbete i kontakten med andra socialsekreterare?

Kommunikation - generellt

- Hur ofta upplever du att ditt arbete gynnas tack vare en fungerande kommunikation med andra socialsekreterare?
- Hur ofta upplever du att ditt arbete begränsas på grund av bristande kommunikation med andra socialsekreterare?
- Vilka kollegor har du mest kontakt med? (På vilka enheter?)

Kommunikation - organisatoriskt

- Finns det någon policy i organisationen som är till för att underlätta kontakten er socialsekreterare emellan? (efterlevs den i praktiken?)
- Finns det utsatta tider för att träffa socialsekreterare från andra enheter?
- Behövs det/ skulle det behövas? (Ses ni ändå?)
- Har du samma chef som dina kollegor på andra avdelningar?
- Vad innebär det för dig i kontakten med kollegor på andra avdelningar?

Klientpåverkan

- Förekommer det att klienter är kopplade till flera enheter samtidigt?
- Hur tror du att klienter som är aktuella inom flera enheter påverkas av att ha flera handläggare? (För-/nackdelar).
- Hur tror du att klienter som är aktuella inom flera olika enheter skulle påverkas av att bara ha en handläggare? (För-/nackdelar).
- Vi har en klient som idag är aktuell inom flera olika enheter, hur skulle det påverka dig i ditt arbete om du skulle handlägga alla ärenden en klient har, t.ex. både ekonomiskt bistånd och göra missbruksutredning (beroende på vem vi pratar med) och då ha färre klienter?
- Vilka fördelar skulle ett sådant arbetssätt innebära för dig?
- Vilka nackdelar skulle ett sådant arbetssätt innebära för dig?

Avslutande frågor

- Tycker du att arbetsfördelningen mellan enheterna fungerar bra om du utgår från klienten?
- Hur skulle arbetsfördelningen kunna se annorlunda ut mellan de olika enheterna?
- Tycker du att samarbetet med socialsekreterare inom andra enheter fungerar? (Varför/varför inte?)

Slutfråga

- Har du något att tillägga?
- Är det okej att vi kontaktar dig för kompletterande frågor?