

En kvalitativ studie om hur socionomer som arbetar på ekonomiskt bistånd påverkas av New Public Management i det dagliga arbetet

Av: Therese Eliasson

LUNDS UNIVERSITET
Socialhögskolan

Kandidatuppsats (SOPA63)
HT 15



Handledare: Helena Hansson

Antal ord: 9007

Abstract

Author: Therese Eliasson

Title: A qualitative study how social workers in the social assistants handling income support were affected by New Public Management.

Supervisor: Helena Hansson

The aim of the studie was to explore whether social workers in the social assistans handling income support, were experiencing that their work was influenced by New Public Management. The data was collected through four interviews with social workers and assesed through organizational theory. The perspectives used among organizational theory was mainly the human reasource, structural and political. The result of the studie was that social workers are affected by New Public Management in the way the social organizations are structured to function which needs co-ordination to work. The structural advantages they experienced where like previous reseach by Blom (1998) have shown that the legal certainty was consolidated. One of the disadvantages where the amount of time that administration and co-ordination with healthcare took.

Keywords: social work, social workers, NPM, social assistance

Förord

Jag skulle vilja ge ett stort tack till de socionomer som ställde upp med sin tid och sina erfarenheter vilket gjorde denna studie möjlig. Jag vill också framföra ett stort tack till Helena Hansson för råd och vägledning i uppsatsskrivandet.

Innehållsförteckning

1. Inledning	1
1.1 Problemformulering	1
1.2 Syfte	2
1.3 Frågeställningar	2
1.4 Begrepp	2
2. Bakgrund	2
2.1 New Public Management och välfärdens organisering	2
2.2 Sveriges kommuners förändringar under 1970-1990-talet	4
2.3 Tidigare forskning	5
2.4 Internationell forskning	8
3. Metod	10
3.1 Metodval	10
3.2 Metodens förtjänster och begränsningar	11
3.3 Metodens tillförlitlighet reabilitet och validitet	11
3.4 Etiska överväganden	12
3.5 Urval	13
3.6 Intervjuernas genomförande	13
3.7 Förförståelse/egen uppfattning	13
3.8 Orientering inom kunskapsläget	14
3.9 Kodning och analys	14
4. Teori	15
4.1 Organisationsteori	15
4.1.1 <i>Det politiska perspektivet</i>	15
4.1.2 <i>Human resource</i>	16
4.1.3 <i>Det strukturella perspektivet</i>	17
4.1.4 <i>Det symboliska perspektivet</i>	18
5. Resultat och Analys	19
5.1 Inverkan på det dagliga arbetet	19
5.2 Effektivitetskrav	22
5.3 Kostnadseffektivitet	22
5.4 Möjligheter och hinder	23
6. Diskussion	26

7. Förslag på vidare forskning.....	28
8. Litteraturlista.....	29
9. Bilagor.....	32
9.1 Bilaga 1	32
9.2 Bilaga 2	34
9.3 Bilaga 3	35

1. Inledning

Intresset för New public management väcktes av en artikelserie i Dagens Nyheter där journalisten Maciej Zarembas belyste sjukvårdens nya organisering. Flera läkare rapporterade om att de inte kände igen sig i yrkesuppgifterna längre då ekonomiska beräkningar samt administrativa uppgifter upptog större delen av arbetstiden (Dagens Nyheter 2013-05-02). Detta väckte frågan om även socionomer påverkas av New public management och ifall socionomer på ekonomiskt bistånd, som inte har en behandlande yrkesroll, påverkas av detta.

1.1 Problemformulering

Johansson (2013) beskriver New Public Management (fortsättningsvis används förkortningen NPM) i två delar. Först och främst innebär NPM att offentlig verksamhet bör verka inom marknadsprinciper. Den tidigare organiseringen av välfärden ansågs vara för byråkratisk och för ineffektiv. Förändringen av välfärden skedde genom en förskjutning från att vara en regelstyrd verksamhet till att bli resultatstyrd. Detta skulle leda till en högre effektivitet. Detta genomfördes med hjälp av decentralisering, målstyrning och uppföljning inom verksamheterna. Den andra stommen i NPM är strävan efter kvalitet och kunskap, där evidensbaserad praktik har fått stor utbredning (Johansson 2013).

För socialarbetare har skiftningen i välfärdens organisering inneburit att yrkesrollen allt mer har systematiserats (Lorenz 2008). Yrkesrollen kan sägas ha förändrats från att ha varit en yrkesprofessionalism vars legitimitet springer ur tilliten som finns gällande socionomens utbildning och etik till en organisationsprofessionalism där förtroendet vinnas genom kontroll, regler och rutiner (Evetts 2009, Liljegren 2012). Förändringarna mot en marknadsmässig styrning förändrade förutsättningarna för socialt arbete och yrkesgruppens språk har delvis anpassats till den ekonomiska begreppsvärlden (Blom 1998, Evetts 2009, Lorenz 2008, Svensson, Johnson & Laanemets 2008). Bland annat på en öppenvårdsmottagning i Stockholm visade det sig att det evidensbaserade (detta förklaras vidare i 1.4 Begrepp) tillvägagångssättet tog mycket tid och de anställda efterfrågade ett vetenskapligt krav på att även de anställdas arbetsmetoder skulle vara effektiva (Dagens Nyheter 2013-06-19). Johansson (2013) lyfter frågan;

”Kan organisationer evidensbaseras? Och om detta är möjligt bör man inte evidensbasera själva organiserandet inom det människobehandlande området innan man försöker evidensbasera arbetet?” (Johansson 2013 s. 108).

När det sociala arbetet är uppdelat i olika enheter blir socionomen expert inom ett område och har det visat sig stärka kvaliteten på dokumentationen och rättssäkerheten i arbetet (Blom 1998).

1.2 Syfte

Studiens syfte är att undersöka om socionomer på ekonomiskt bistånd påverkas av marknadsorientering i sitt dagliga arbete. Påverkas socionomer på ekonomiskt bistånd av effektivitets- och insynskrav i arbetsuppgifterna som är kopplade till NPM.

1.3 Frågeställningar

- Är NPM i fråga om kostnadseffektivitet och administration något som påverkar socionomer på ekonomiskt bistånd i det dagliga arbetet?
- Påverkas socionomer på ekonomiskt bistånd av effektivitetskrav och statistik, ses det som ett hinder eller möjlighet i kontakten med brukare?

1.4 Begrepp

Evidensbaserad praktik är ett arbetssätt som kom som ett svar på ett mer auktoritärt system där tjänstemän var experterna. Den evidensbaserade praktiken innehåller tre olika element där målgruppens erfarenhet, socionomens kunskap samt bästa tillgängliga kunskap ska ge den insats som är mest trolig att ge effekt och i vilket fall inte vara skadlig. Som en del av evidensbaserad praktik görs brukaren delaktig i insatser och det är sammankopplat med empowerment (Jergeby 2008).

2. Bakgrund

2.1 New Public Management och välfärdens organisering

Lorenz (2008) menar att förändringar i Europa och den globala ekonomin har påverkat det socialarbetets utformning. Nyliberala policyers från USA började

användas inom socialt arbete i Europeiska länder under 1990-talet. Det inträdde tankar om individens egen förmåga och hjälp till självhjälp blev allt vanligare. I Europa kan startskottet för en ny organisering av välfärdsstaten sägas ha sitt ursprung i England. Förändringarna började under 1980-talet när Thatcher regeringen införde marknaden som styrningsform inom offentlig verksamhet. Tanken var att staten ska agera som beställare och kunderna skulle få större egenmakt och en högre ställning. Detta skulle leda till en mer demokratisk socialtjänst för klienterna (Blom 1998).

Blom (1998) ger en förklaringsmodell kring hur ekonomiskt ideologiska förändringar kring statens roll har förändrats. Den äldre teorin som rådde i många västländer var att marknaden inte kunde styra sig självt utan behövde statens ingripande för att kunna hantera ekonomiska konjunkturer. Den nyliberala idén som Thatcher var inspirerad av var att statens ingripande var hämmande för utvecklingen. Istället skulle konkurrens och valfrihet driva på utvecklingen (Blom 1998).

Evetts (2009) menar att medborgare i Europa efterfrågar en mindre, effektivare, och billigare välfärdsapparat samtidigt som tjänsterna som erbjuds skall vara av bra kvalitet. Detta har lett till att regeringar har prövat olika åtgärder som skall öka produktiviteten, förbättra prestationer samt minska slöseri och kostnader.

Det blev viktigt att se hur skattemedel används och att de används effektivt, därför infördes uppföljning och statistik i organisationer för att skapa insyn. Till hjälp för att ge en demokratisk och rättssäker modell finns olika formulär för att sökande ska få en likvärdig bedömning. Insynen i organisationen kom för att det skulle vara transparent var skattemedel hamnar (Svensson et. al 2008). På 1980-talet började socialt arbete påverkas av marknadsmässig styrning bland annat genom konkurrens i effektivitet gällande insatser och resurser där kommuner har kunnat beställa tjänster (ibid). Under den ekonomiska krisen på 1990-talet blev kostnader viktiga för kommuner, vilket delvis möttes med införandet av evidensbaserad praktik (Jergeby 2008). Empowerment kom att bli en del av socialt arbete och evidensbaserad praktik kom för att stärka individens position och för att målgruppen skulle vara med och påverka sin egen situation. Individens kunskap om sin egen situation gavs mer tyngd (Lorenz 2008).

Det skall dock sägas att orsaken till NPM's framväxt är omdiskuterad och flera förklaringsmodeller erbjuds, även vilka element som kan sägas ingå i NPM pågår det en definitionskamp om (Almqvist 2006). Paulsson (2012) har dock utläst att NPM inom människobehandlande organisationer ofta innefattar delar som introduktion av interna marknader, decentralisering, redovisning, målstyrning och prestationsbaserad resursinsamling.

2.2 Sveriges kommuners förändringar under 1970-1990-talet

Efter det andra världskriget hade Sverige en god ekonomi och hög sysselsättningsgrad. Under 70-talet skedde en ekonomisk förändring i Sverige där sysselsättningsgraden inte var lika hög. De förordningar som fanns inom sociala verksamheter var oerhört generösa och statsbudgeten hade hamnat i ett budgetunderskott. Under denna period kom även oljekrisen som påverkade Sveriges ekonomi negativt (Blom 1998). Kommunerna kom att ifrågasättas i slutet av 1970-talet och var i en ekonomiskt pressad situation (Hansson & Lind 1998).

Under 1980-talet påverkade en rad förändringar kommunernas möjlighet att hantera olika nyuppkomna situationer (Hansson et. al 1998). Statsbidragets värde hade försvagats. Kommunerna levde därför på besparingar från den tid där ekonomin i kommunerna blomstrade. Förändringen i ekonomin bedömdes som en tillfällig försämring och kommunerna fortsatte att konsumera och erbjuda samma service till invånarna delvis finansierat från besparingar. Detta gjorde att kommunernas besparingar minskade och kommunerna skulle få svårighet att möta nya oväntade behov. När den ekonomiska tillväxten avstannade gjorde det att kommunerna hade en svår uppgift att möta (Ibid).

Under 1990-talet var behoven av kommunernas service fortfarande hög. Förändringar i befolkningen gjorde att behoven i barn och äldreomsorgen ökade. I denna tid fanns även en förväntan från invånarna på servicenivån som långsiktigt inte skulle gå att bemöta utan en förändring i kommunernas ekonomi. I en beräkning gjord utifrån den dåvarande servicenivån och de ökade service behoven från 1990 till 1999 blev resultatet att kommunerna skulle hamna i ett budgetunderskott på 30 miljarder kronor. Lösningar som diskuterades gällande det finansiella problemet var bland annat att öka kommunalskatten med 4 kronor eller

att göra en effektivisering på 15-25%. Detta ledde till en oro för kommunerna som inte skulle kunna leva upp till standarden i service nivån som invånarna förväntade sig (Hansson et. al 1998). Staten hade ekonomiska besvär som Hansson et. al (1998) menar kan vara en del av förklaringen till att staten motsatte sig en kommunal skattehöjning och inte ville möta förslaget om att öka statsbidragen. Samtidigt fanns en politisk målsättning att minska de offentliga utgifterna och beskattningen (ibid). Salonen (1997) menar att utvecklingen av offentlig verksamhet hade styrts i samma riktning oavsett vilken regering vi haft.

Under 1990-talet infördes en ny kommunallag i Sverige som gav större utrymme för kommunerna att möta oförutsedda utgifter. Kommunallagen gjorde det möjligt för kommuner att vara följsamma inför olika uppkomna behov då de kunde disponera budgeten efter behov mellan olika kommunala förvaltningar som skola, kultur, social och teknisk (Blom 1998). Syftet med marknadsorienteringen (dvs. NPM) av kommunal verksamhet var att skapa en ekonomiskeffektivitet och att denna styrning skulle leda till en mer demokratisk verksamhet där servicen till medborgarna förbättrades. Förändringen till marknadsorientering kan även leda till en mer flexibel användning av skattemedel, vilket underlättar för kommuner som behöver svara på medborgarnas behov som också är skiftande (Blom 1998). Kommunernas funktion förändrades från att vara tillväxt och behovsinriktad till att bli kostnads och rationaliseringsorienterad (Hansson et. al 1998).

Salonen (1997) studerade förändringar i den svenska välfärdsmodellen 1994 och hur besparingar inom tidigare universella förmåner har påverkat socialbidragets utformning och belastningen på socialkontoren. Under 1990-talet förändrades socialpolitiken i flera led vilket även gjorde den svår att överblicka då det kom ständiga förändringar inom bland annat bostadsbidrag och flerbarnstillägg som blev mer selektiva och gjorde att hushåll behövde söka sig till ekonomiskt bistånd för att klara sitt uppehälle (Salonen 1997).

2.3 Tidigare forskning

Det finns mycket forskning kring marknadsmässig styrning inom socialt arbete och även inom ekonomiskt bistånd i Sverige. I urval har jag valt tre forskningsrapporter av Blom (1998) som forskade kring införandet av marknadsorientering inom socialtjänsten, Johansson (2001) som studerade

socialbidragets rättsliga mening i Sverige på 1980 och 1990-talet. Samt Liljegrens (2012) jämförande studie mellan socionomer som arbetar med behandling och socionomer som handlade ekonomiskt bistånd.

Johansson (2001) forskade om medborgares rättighet till socialbidrag. Socialtjänstlagen definierades vagt när den skapades 1982. Under tiden som lagen utformades fanns det en tilltro till att det sociala försäkringssystemet skulle fortsätta expandera. Johansson identifierade lagstiftarens tanke som att socialbidraget skulle bli en mer reglerad rättighet. Detta kom som ett svar på den aktiva socialbidragshandläggningen som ansågs ha likheter med fattigvård och socialvård som man vill komma bort ifrån (Johansson 2001:189). Sociallagen, även om den under förarbetet var optimistisk för framtiden att verka som en social rättighet, lämnade utrymme för att pröva individens behov ytterligare. Om utbyggnaden av ett universellt socialförsäkringssystem skulle avstanna skulle det vara möjligt att tillämpa lagen flexibelt. Detta visade sig sedan i tolkningar av rätten till socialbidrag under 1980 och 1990-talen där handläggares uppgifter har skiftat i hur aktiv eller passiv bidragshandlingen var i två kommuner (ibid).

Under 80-talet centraliserades Socialtjänsten vilket innebar en passiv handläggning där klienterna hade mindre kontakt med socialtjänstens försörjningsstöd. Det fick dock kritik för att inte ta med helhetssynen men det ansågs rättssäkert då medborgarna skulle få en likvärdigbedömning. Johansson (2001) såg att denna organisering hade ambitionen att likna försörjningsstödet vid en social rättighet. Den bakomliggande tanken med den centraliserade handläggningen var att myndighetsutövning ansågs stigmatiserande och socialbidraget skulle behandlas som andra förmåner som sjukförsäkringar. Målet med den centraliserade Socialtjänsten var därför att minska kontakten som arbetslösa hade med Socialtjänsten. Under 1990-talet decentraliserades Socialtjänsten, bland annat för att få ökad kontakt med klienterna och en helhetssyn på individens situation. Johansson menade att hur aktivt socialbidraget handlades följde den ekonomiska konjunkturen (ibid). En av slutsatserna från Johanssons (2001) forskning var att utvecklingen kan förstås som att traditioner från fattigvården lever kvar där socialbidragstagare inte erkänns ett fullvärdigt medborgarskap (Johansson 2001).

Blom (1998) forskade om införandet av marknadsorientering i socialtjänsten. Förändringen där socionomer blir specialister på ett område istället för att använda sig av en bred kunskap och möta flera olika klientgrupper hade positiva effekter i utredningsarbetet, dokumentationen och för rättssäkerheten (Blom 1998). Specialiseringen av socionomernas arbete ledde till att vissa klienter hade kontakt med flera enheter inom Socialtjänsten. Organiseringen innebär att det behövs samverkan mellan de olika enheterna. Ett exempel som togs upp i Bloms (1998) studie var att individen kunde känna obehag av att insatser kom från flera sociala instanser (Blom 1998). När detta infördes fanns det en relativ enighet bland socionomerna att det var negativt för klienten. Bland annat att många socialarbetare var involverade i den enskildes förhållanden kunde leda till att situationen upplevdes som otrygg. Det kunde även bli svårt för individen att få en helhetsbild av de sociala insatser som berörde denna (Blom 1998). I Bloms (1998) studie fanns det även de som menade att socialarbetaren som generalist var bättre då det gav en kontinuerlig kontakt mellan socialarbetaren och klienten. Detta kunde skapa en trygghet i relationen och underlätta i insatser av mer känslig karaktär (ibid).

Blom (1998) lyfte även fram att ekonomiskt bistånd blev en egen enhet tidigare än andra av socialtjänstens verksamheter. Det upplevdes viktigt för flera ekonomihandläggare att arbetet inte var av behandlande karaktär och att inte leda klienter till att uppfatta relationen som sådan. Blom (1998) såg även att det fanns en medvetenhet i förhållningssättet och att arbetets natur var av en åtgärdande karaktär. Resultatet av Bloms (1998) forskning var att implementeringen av marknadsorientering gjorde det vanligare att enhetschefer informerade medarbetarna om organisationens mål och kostnader samt att organisationens struktur oftare återspeglade organisationens behov än klienternas. Blom (1998) såg även en tendens till att klientarbetet försämrades av att socialarbetarna hade en ekonomisk medvetenhet. Vidare såg Blom (1998) att utredningsarbetets kvalitet och rättsäkerheten stärktes av det nya arbetssättet.

Liljegren (2012) menar att likt många andra yrkesgrupper behöver även socialarbetare hantera specialiseringen av arbetet. I Liljegrens studie undersöktes hur socionomer inom behandling och ekonomiskt bistånd använde organisationsprofessionalism och yrkesprofessionalism. Som nämndes i

problemformuleringen (Se avsnitt 1.1) hämtar organisations- respektive yrkesprofessionaliteten sin legitimitet ur två olika kunskapskällor.

Organisationsprofessionalismen bygger sin tillit genom kontroll, regler och rutiner. Yrkesprofessionalismen skapar legitimitet till sin yrkesroll genom tilliten till individens utbildning och etik (Liljegren 2012). Liljegren (2012) menar att förändringar i den svenska välfärdsstaten har skett genom decentralisering och marknadsorientering av socialtjänsten.

I Liljegrens (2012) studie visade det sig det fanns ingen renodlad yrkes- eller organisationsprofessionalism då bägge arbetsgrupper växlade mellan bägge typer av professionaliteter. Slutsatsen var att socionomerna inom ekonomiskt bistånd låg närmare en organisationsprofessionalism där fokus låg på organisationen där kontroll och regler var viktiga för att uppfylla verksamhetens mål. Socionomerna som arbetade med behandling arbetade oftare i likhet med yrkesprofessionalism där fokus låg på klienterna. Sammanfattningsvis menar Liljegren (2012) organisationsprofessionaliteten innebär att vara positiv till att den byråkratiska strukturen ger legitimitet till arbetsuppgifterna som finns. Kontroll är också viktigt men rörande klienterna då det kan vara en del av budgetbegränsningar som organisationen har. Som en del av organisationsprofessionalismen kan organisationens mål om budgetmål, kontroll och byråkratiska regler internaliseras hos arbetsgruppen. Liljegren (2012) såg det som en möjlighet när båda typer av professionalitet användes. Tillexempel kunde organisationsprofessionaliteten ha en positiv effekt i förfrågningar om ekonomiska resurser, då det gjorde det möjligt att belysa vilka besparingar som kan göras genom att införa vissa ändringar. Samt att genom yrkesprofessionaliteten möta medborgarnas behov (ibid).

2.4 Internationell forskning

Lorenz (2008) menar att det ligger i det sociala arbetes natur att yrket specialiseras och standardiseras då detta har upprepats under yrkets historia. När specialisering och standardisering sker samtidigt inom yrkesgruppen leder det till att socionomyrket får en dubbelhet, dvs. brist på enhet inom yrkesgruppen. Lorenz (2008) syfte var att se vilka positiva och negativa effekter som detta hade på socialt arbete i samband med nyliberaliseringen och den ekonomiska globaliseringen samt att söka förklaringar till varför socialarbetare ter sig annorlunda gentemot andra yrkesgrupper som kan samlas kring flera

gemensamma nämnare. Lorenz (2008) såg att en av anledningarna till att New Public Management fick stort genomslag snabbt bland annat berodde på att det skedde i återuppbyggnaden av välfärden efter krigens slut i slutet av 1980-talet. När välfärdsstaten började återuppbyggas skedde det till stor del med hjälp av lektorer och litteratur från USA, vilket också har bidragit till att skapa en större legitimitet till professionen, bland annat då metoderna tycktes universella. De förändringar som skedde inom socialt arbete var bland annat med hjälp av nya policyer och arbetsmetoder. Lorenz såg att socialarbetare och klienter oftare behövde kompensera för den svaga välfärden än tidigare. Lorenz (2008) menar att det har växt fram en rörelse som förespråkar reflexivitet i arbetet och som lyfter frågan hur organiseringen av välfärden fungerar när den har passerat återuppbyggnadsstadiet (Lorenz 2008).

Lorenz (2008) ger exempel på skillnader i socialarbetares arbetsfält i olika länder där lokala förutsättningar och problem bidragit till ett utvecklande av specialkunskaper utifrån de specifika förhållanden som fanns i det geografiska området. Det gör det svårt att utveckla standardkunskaper som socialt arbetet skulle kunna ha som en grund där det sociala arbetet skulle utveckla en stabil identitet. Lorenz ser en viktig uppgift i att socialarbetare bidrar i utformandet och införandet av sociala policyers, som han menar har hamnat i ett tillstånd av förvirring. Detta ser Lorenz som en del i skapandet av en gemensam plattform för socialarbetare (Lorenz 2008).

I en Australiensk studie av Burton & van den Broek (2009) undersöktes hur socionomer på en hjälplinje upplevde effektiviseringar som skett vilka beskrivs nedan. Hjälpelinjen mottog orosanmälningar för barn som far illa. Det anställdes en telemarketing chef som införde nya riktlinjer, bland annat var det viktigt att dokumentationen var mer detaljerad än tidigare samtidigt som det var önskvärt att ta emot ännu fler samtal. Det sattes upp dagliga mål i hur många rapporter som skulle göras, även om det inte alltid gick att uppnå. Arbets sättet förändrades till att socionomerna tog emot fler samtal och dokumentationen gjordes i slutet av dagen. Det påverkade dokumentationen då flera av de intryck som socionomen uppfattat kunde glömmas bort när dokumentationen väl skrevs. I personalstyrkan fanns ett stort missnöje kring det nya arbetssättet då de upplevde att det inte var anpassat till arbetets komplexa natur och att det begränsade dem i att använda sig av

kunskaper som de besatt. Burton & van den Broek (2009) såg att en av konsekvenserna med det nya arbetssättet var att det blev svårt att förhandla och använda kontextuell information när arbetet blev rutinartat.

3. Metod

3.1 Metodval

Då studiens syfte var att undersöka ifall socionomer på ekonomiskt bistånd påverkas av marknadsorientering i det dagliga arbete valdes intervju som metod. May (2011) menar att intervjuer är ett bra sätt att få inblick i individers erfarenheter, upplevelser och känslor. Ahrne (2011) menar även att intervjuer är en god metod för att undersöka arbetsrutiner och arbetsuppgifter vilket är en del av studiens frågeställningar. May (2011) anser att intervjuer ger större utrymme för beskrivningar än vad enkäter gör. Därför hade en kvantitativ ansats varit en för snäv metod för att besvara studiens frågeställningar som är beroende av socionomernas beskrivningar och upplevelser. Dessutom ger den kvalitativa metoden möjlighet för respondenten att lyfta ämnen som hade kunnat passera under intervjun om det inte fanns utrymme att ställa följdfrågor eller att prata om något som ligger utanför intervjuguidens frågeställningar. En kvantitativ metod hade varit för standardiserad för att kunna nå socionomers upplevelser av arbetet (May 2011).

I val av intervjumetod bedömde jag den semistrukturerade intervju med hjälp av en intervjuguide (Se bilaga 1) som bäst lämpad för denna undersökning. Semistrukturerad intervju är mellanvägen mellan öppen intervju och strukturerad intervju. När det föll till val av intervjumetod var det avgörande att kunna ställa följdfrågor till respondenten vilket den semistrukturerade intervjun ger utrymme för (Bryman 2011). Den kvalitativa metoden erkänner i större utsträckning omgivningens inverkan på individen och jag menar att det inte går att se till socionomerna som fristående i sin arbetssituation då de påverkas av lagar och kommunala riktlinjer samt att yrkesrollen kan ses som att vara en länk mellan biståndssökande, organisation och samhälle. May (2001) menar att det kan ha en positiv effekt för studien om det finns möjlighet att följa upp ämnen som ligger utanför de uppställda frågorna. Antal respondenter har varit fyra till denna studie.

Det var även en respondent som var intresserad av att delta men som fick förhinder.

3.2 Metodens förtjänster och begränsningar

En av begränsningarna med intervjuer som metod är att empirin kan påverkas av ålder, personlighet och kön vilket gör att en annan intervjuare kanske inte får samma resultat ifall studien upprepas (Bryman 2011). Semistrukturerad intervju skapar en öppenhet i forskningen som gör att förförståelser som intervjuaren har kan styra forskningens riktning och respondenternas svar (May 2001). Det finns även en risk med intervjuer då det som respondenten säger kan misstolkas vilket kan innebära att delar av empirin blir felaktig (Ahrne 2011).

Den kvalitativa forskningens goda sidor är att den lägger vikt vid ord och att den är inkluderande även inför omgivningen och det sociologiska och psykosociala samspelet mellan människor (Bryman 2011). Vid intervjun är flera samtalsområden redan uppställda genom att intervjuguiden används för att kunna insamla empiri till flera frågeställningar. Detta är något som Aspers (2011) menar kan inverka negativt vid intervjutillfället då det kan bli svårt för respondenten att lyfta fram något som ligger utanför frågans område. Därför har respondenten tillfrågats om det är något som denna vill upp i slutet av varje intervjutillfälle. Antal respondenter har varit fyra till denna studie. Det var även en respondent som var intresserad av att delta men som fick förhinder.

3.3 Metodens tillförlitlighet reabilitet och validitet

Bryman (2011) menar att det finns fyra kriterier som kan spegla tillförlitligheten i en undersökning. Kriterierna som Bryman (2011) nämner är trovärdighet, överförbarhet, pålitlighet och att det ska finnas möjlighet att styrka och bekräfta forskningen. Bryman (2011) menar även att det är vanligt att det är svårt för utomstående att bedöma forskningsprocessen i kvalitativa studier då det inte alltid redovisas urval samt om val av teori är grundat på den empiri som finns. Att det på så vis finns en brist på insyn i tillvägagångssätt kan göra det svårt att få forskningen replikerbar.

Trovärdighetskriteriet påvisar att forskningen har gått riktigt till, bland annat ur ett etiskt perspektiv. De etiska överväganden som gjorts i denna studie finns

presenterade i avsnitt 3.4. En annan del som styrker trovärdigheten är att de personer som har deltagit i undersökningen får se slutsatsen och tolkningar samt ges tillfälle att invända eller förtydliga tolkningar som gjorts (ibid).

Respondenterna tillfrågades vid intervjutillfället om de ville se resultatet av studien vilket samtliga var positiva till.

Överförbarhet innebär att resultatredovisningen behöver innehålla ett djup och att omständigheter som är av relevans för resultatet redovisas, det kan handla om olika arbetsbörda eller arbetsuppgifter som handläggarna har, i denna studie kan det handla om att redovisa kommunstorlek som kan påverka socialkontorets belastning (ibid).

Pålitlighet innebär att hela forskningsprocessen dokumenteras och att val och beslut kring analysen av forskningen är motiverade i uppsatsen. Hur forskningen har framskritt och beslut ska finns dokumenterat och kunna granskas utav andra forskare och läsare. Genom öppenhet och dialog med min handledare samt en klar och tydlig metoddel kan det underlätta för andra att bedöma studien (ibid).

Möjlighet att styrka slutsatsen av forskningen innebär att vara neutral genom att visa på flera förklaringsmodeller som finns kring de fenomen som påträffats under studiens gång. Möjligheten att styrka studien ska även gå att göra i viss mån genom att läsa metodavsnittet (Bryman 2011).

3.4 Etiska överväganden

De etiska överväganden som har gjorts i denna studie har varit med utgångspunkt i Vetenskapsrådets (2013-05-02) rekommendationer. Respondenterna informerades om studiens syfte och teman innan intervjuerna via informationsbrevet som skickades via mejl (Se Bilaga 3). Intervjuerna kommer endast att användas till denna undersökning som de har tackat ja till, ljudfilerna raderades efter transkriberingen och transkriberingarna raderades när studien var klar för att säkerställa detta. En annan viktig del av de etiska principerna är samtyckeskrevet, respondenterna informerades om att deras deltagande är frivilligt och att de kan avbryta sin medverkan i studien när helst de önskar. Med hänsyn till respondenternas integritet har ort och namn avidentifierats i uppsatsen. Avidentifieringen påbörjades vid transkriberingen för att försäkra deltagarnas anonymitet (Vetenskapsrådet 2013-05-02). Respondenterna tillfrågades om de vill

se den färdiga uppsatsen för att se vad intervjun har bidragit till under intervjutillfället. Materialet från intervjuerna har hanterats försiktigt och inspelningar har raderats inom ett dygn.

3.5 Urval

I studien har ett målinriktat urval gjorts. Urvalet baserades på vilka arbetsuppgifter respondenterna har för att kunna besvara studiens frågeställningar om socionomer på ekonomiskt bistånd påverkas av NPM i det dagliga arbetet. För att få en spridning i respondenternas erfarenheter kontaktades samtliga kommuner i ett län i södra Sverige via mejl (se Bilaga 2, Bilaga 3). Jag är medveten om att det hade behövts fler intervjuer för att kunna få ett generaliserbart resultat och att kommunstorlekarna kan för vad som framkommer i empirin. Med tanke på denna studies omfattning fanns det inte möjlighet att avgränsa mig till att endast söka respondenter inom liknande kommunstorlekar.

3.6 Intervjuernas genomförande

Innan intervjuerna har börjat har jag informerat respondenterna om studiens syfte och de teman som ingår i frågeställningarna och belyst att deltagandet i studien är frivilligt. Jag har också frågat respondenterna om det går bra att samtalet spelas in. I intervjuerna har en intervjuguide använts som stöd som jag i vissa fall även har antecknat i (se Bilaga 1). Under intervjutillfället har jag utgått från intervjuguiden och ställt följdfrågor, oftast kring arbetsrutinerna. Efter den första intervjun gav det mer empiri som jag vid senare tillfälle kunde fråga den nästkommande respondenten om. Intervjuerna har vid tre tillfällen tagit en timma och en intervju tog omkring 45 minuter. Intervjuerna har skett i ett ostört rum på respondenternas arbetsplats. En av intervjuerna har skett med endast anteckningar som stöd.

3.7 Förförståelse/egen uppfattning

Bryman (2011) tar upp frågan kring forskarens ställning i forskningsprocesser då det inte går att vara helt neutral. Det går att uppnå goda resultat men det gäller att reflektera under forskningen så att det inte dras förhastade slutsatser och därmed ges felaktiga resultat (ibid). Därför är det av vikt att redovisa min förförståelse av ämnet. Valet av forskningsområde påverkades av en artikelserie i Dagens Nyheter som handlade om New Public Management inom människobehandlande organisationer. Artikelserien skildrade hur organiseringen av sjukvården

påverkade anställda och klienter vilket har bidragit till att skapa min bild av NPM. Gällande socialt arbete är min förförståelse att det finns en press på socionomer att handlägga ärenden snabbt och att det kan ske under tidspress. Empirin är intervjuer med socionomer på ekonomiskt bistånd och deras erfarenheter tolkas med hjälp av organisationsteorin. Teorin kan på så sätt bli ett stöd för att tolka materialet.

3.8 Orientering inom kunskapsläget

För att hitta tidigare forskning användes databasen SocIndex. Sökningen började med ”new public management” och ”socialt arbete”, vilket gav omkring tjugo artiklar där sju av dem låg närmare de frågor som denna studie fokuserar på. Genom att läsa abstract och nyckelord i dessa har nya sökord tillkommit som ”public sector”, ”new public management”, ”Sweden”, ”social service”, ”Nordic countries” samt ”social workers”. Sökningarna var inställda till att endast visa artiklar som har blivit granskade av forskare. De artiklar som låg närmast studiens frågeställningar fann jag genom sökorden ”New public management” och ”Nordic countries” vilket gav fem artiklar. I referenslistan till en av artiklarna fann jag två böcker som har använts för att orientera mig i kunskapsläget. I handledning från skolan har forskning av Håkan Johansson, Tapio Salonen samt Walter Lorenz för att hitta fler perspektiv kring ämnet föreslagits. Salonen och Lorenz finns i avsnitt 2.1 och 2.2 i uppsatsen och Johansson finns under tidigare forskning (avsnitt 2.3). Därefter har sökorden varit ”Social work + NPM”, ”social work + NPM + Sweden”, ”social work + NPM + Scandinavia” och ”social workers + NPM”.

3.9 Kodning och analys

Inspelningarna från intervjuerna transkriberades samma dag som intervjuerna ägde rum. Frågeställningen för undersökningen är att se ifall socionomer på ekonomiskt bistånd påverkas av marknadsorientering av socialtjänsten. Därför har valda aspekter av New Public Management kategoriserats i kodningen dvs. en tematisk analys (Bryman 2011, Jönson 2010). För att koda materialet har två tillvägagångssätt provats. Först genom att identifiera olika teman som administration, socionomers upplevelser, målgruppen och NPM. Sedan klippa ut och sortera svaren. Det tillvägagångssättet gjorde att uttalanden förlorade sitt

sammanhang och det blev svårt att använda empirin i analysen. Därför valdes att färgkoda varje intervju efter förkommande teman (Aspers 2011, Jönsson 2010).

4. Teori

I val av teori har nyinstitutionell teori, professionsteori och organisationsteori övervägts. Organisationsteori var den teori som hade lika stora delar av organisation och arbetsgrupp och som bäst överensstämde med empirin från intervjuerna. Genom organisationsteorin går det att räkna med samhälle, organisationens struktur och socionomernas arbete samt att skapa förståelse för hur dessa kan påverka varandra.

4.1 Organisationsteori

De forskare som har utarbetat organisationsteorin är Bolman och Deal (2012). Bolman är professor i ledarskap, har fil kand. i historia och en doktorsexamen i administration och har arbetat som konsult åt företag, myndigheter, universitet och skolor i flera länder. Deal är professor i pedagogik och har tidigare fått en fil. kand. i historia, magisterexamen i utbildningsadministration och doktorsexamen i pedagogik och sociologi. Den övergripande tanken bakom Bolman och Deals (2012) organisationsteori är att sammanställa tidigare forskning inom organisationsteorin då de menar att det mest gynnsamma är att växla mellan flera perspektiv för att ge ökad förståelse och skapa en helhetsbild. Bolman och Deal (2012) har utarbetat fyra perspektiv inom organisationsteorin som kan användas för att förstå det som sker inom en organisation. De har namngivet perspektiven till ett politiskt, strukturellt, human resource (HR) och symboliskt som beskrivs nedan (ibid).

4.1.1 *Det politiska perspektivet*

Bolman och Deal (2012) liknar det politiska perspektivet med en *djungel*. Detta perspektiv har växt fram ur statsvetenskapen. Tanken bakom det politiska perspektivet är att organisationer kämpar om knappa resurser och organisationen i sig kan betraktas som en arena där alla inblandade tampas om makten. Genom detta perspektiv kan det som sker inom en organisation förstås som en tävling om förmåneliga positioner. Organisationer tolkas som koalitioner som innehåller många olika individer och intressegrupper. Mellan koalitionsmedlemmarna

framgår de skillnader som finns i värderingar, åsikter, information, intressen och tolkningar av verkligheten men koalitioner kan också vara ett sätt att samlas för att föra fram en fråga. Koalitioner kan ta olika form beroende på vilken fråga som är aktuell och de är inte alltid bestående.

Huvuddelen av alla viktiga beslut handlar om fördelning av begränsade resurser. Kombinationen av knappa resurser och bestående skillnader i åsikter/tolkningar gör makt till en viktig tillgång. Konflikter ses därför som en naturlig del av organisationsdynamiken i det politiska perspektivet. Genom förhandling, köpslående och tävlan om bra positioner mellan konkurrerande intressen skapas mål och beslut. Det finns inget krav på att besluten ska vara helt samstämmiga utan det räcker om det fungerar tillräckligt bra för att koalitionen ska kunna fortsätta fylla sin funktion. Inom detta perspektiv kan en modell för att hantera problem vara att utgå från problemet där den första godtagbara lösningen accepteras för att korrigera felet (Bolman & Deal 2012).

Bolman och Deal (2012) belyser även tidigare forskning av Pfeffer och Salanick som menar att organisationer lever upp till de krav som är ställda från omvärlden för att överleva. Organisationen försöker därför förstå och reagera på olika strömningar som finns i omgivningen för att sedan försöka arbeta så att de kan leva upp till krav från viktiga intressenter. Organisationen strävar efter att anpassa sig till omgivningen för att få viktiga intressenters stöd som i det här fallet kan vara politiker, medborgare och klienter. Det kan uppstå svårigheter då organisationen ofta har olika intressenter med intressen som kolliderar (Bolman & Deal 2012).

4.1.2 Human resource

Bolman och Deal (2012) menar att Human resource-perspektivet har växt fram ur psykologin. Författarna använder liknelsen *familj* för att beskriva detta perspektiv. Några av de grundläggande dragen i Human resource (fortsättningsvis används förkortningen HR) är förhållandet mellan de som arbetar inom en organisation och organisationen i sig. Tonvikten ligger på det individuella hos varje anställd där alla har olika förmågor och begränsningar. Inom HR-perspektivet finns stort fokus på individuella behov och det görs försök att anpassa organisationen efter individerna. Organisationens mål är inställt på att

hitta vägar för att individen ska utföra sitt arbete och känna uppskattning för sig själv och arbetet (ibid). En term inom HR-perspektivet är arbetsberikning vilket innebär att individer presterar bättre om arbetet upplevs som meningsfullt. Detta kan uppnås om arbetet leder fram till en konkret förändring och att arbetsgruppen får användning av sina erfarenheter och möjlighet att göra egna avvägningar och får återkoppling på arbetets prestationer. För att skapa arbetsberikning kan organisationer bland annat utge mer ansvar till de anställda, en större formell makt och återkoppling i arbetet (Bolman & Deal 2012).

Något som betonas i detta perspektiv är de anställdas mänskliga behov och hur de påverkar arbetet (Bolman & Deal 2012). Om organisationens och de anställdas behov inte möts blir den ena eller bägge parter lidande. Det kan göra att människorna inom organisationen känner sig förtryckta eller ouppmärksammade. För organisationen kan det uppfattas som att de anställda inte gör sitt yttersta i arbetet eller att de motarbetar verksamhetens mål. Det finns två synsätt på vad det kan innebära i praktiken. Det första synsättet menar att organisationen kan ha ett utnyttjande förhållande till individer. Det andra synsättet menar att de anställdas behov och organisationens behov kan mötas vilket innebär att båda går vinnande ur relationen. Det kan innebära att de som anställs till ett företag gör det på grund av förmåga och inneboende resurser som finns hos personen. Detta ska sedan leda till att de anställda kommer att kunna göra mer nytta för organisationen. Det finns fritt utrymme i arbetet och kreativitet primeras (ibid).

4.1.3 Det strukturella perspektivet

Bolman och Deal (2012) liknar det strukturella perspektivet vid en *fabrik*. Detta perspektiv har en lång historia och det finns kunskaper hämtade från sociologin, nationalekonomin och företagsekonomi. Det strukturella perspektivet är rationellt och den främsta vikten läggs på hur arbetet är organiserat. Fokus läggs bland annat på organisationens mål, struktur, teknik, specialroller, samordning och formella relationer. Det strukturella perspektivet fäster vikt vid att verksamheten är organiserad så att den minimerar fel och maximerar utfallet. Detta görs genom att göra en ansvarsfördelning och det finns sedan regler, policy, rutiner, system och hierarkier som samordnar arbetet (ibid).

Utgångspunkten för det strukturella perspektivet är att organisationer existerar för att kunna uppnå uppställda mål (Bolman & Deal 2012). Specialisering och tydlig arbetsfördelning ska öka effektiviteten i organisationen. Rätt samordning och kontroll ska leda till att olika individers och enheters arbeten kopplas samman. Det strukturella perspektivet föredrar rationalitet framför individers preferenser och påtryckning ifrån samhället. Organisationen förlitar sig på strukturen och därför måste organisationen utformas så att den överensstämmer med vilken kapacitet som finns ifråga om teknik, mål, arbetsstyrka och omgivning (Bolman & Deal 2012).

Ifall det uppstår problem med organisationens prestationer avhjälps detta ofta med en analys av situationen och för att sedan arbeta fram nya organiseringar (Bolman & Deal 2012). Problem kan uppstå om organisationens struktur inte möter förhållandena i dess omgivning. Det strukturella perspektivet grundar sig ofta på att arbetsuppgifter delegeras till olika grupper där de blir specialister på sitt område. Detta gör att varje enskild del behöver fungera i ett större system vilket kräver samordning. Grundtanken är att om arbetet är organiserat rätt så ger det utrymme för gemensamma målsättningar och individuella skillnader. Om de formella rutinerna övertar den större delen av arbetet kan det leda till att organisationens målgrupp känner en avsaknad av det personliga mötet. Bolman och Deal (2012) ger ett exempel på hur ett sjukhus hade hanterat en situation när dokumentation och administration upptog stort arbetsutrymme förlades en del av dessa uppgifter på den administrativa personalen vilket gjorde att klagomålen från klienterna minskade (Bolman & Deal 2012).

4.1.4 Det symboliska perspektivet

Bolman och Deal (2012) beskriver det symboliska perspektivet som ett *tempel*, en teater och karneval och det här perspektivet har sin grund i kultur- och socialantropologin. Ur detta perspektiv betraktas organisationer som kulturer. Det symboliska perspektivet innebär att det finns symboler, riter eller myter som de anställda samlas kring och som ger ett symboliskt värde i arbetsgruppen. Genom symbolerna, riterna och myterna utövas en form av andlighet i organisationen. Till exempel kan det symboliska värdet verka som en förklaringsmodell till varför saker är på ett visst sätt. Organisationen kan ses som en teater där alla är aktörer och spelar upp en roll för omgivningen. Inom det symboliska perspektivet rym

även institutionell teori där tanken är att organisationen försöker leva upp till omgivningens krav för att få legitimitet, men att uppgifter inte alltid följs upp eller gör någon skillnad. Det symboliska perspektivet skiljer sig från de övriga då styrningen sker genom ritualer och myter istället för genom regler, policy och chefer (Bolman & Deal 2012).

Bolman och Deal (2012) menar att det finns många tecken på att chefer i organisationer i västvärlden har förändrats och de uttrycker att organisationerna har hamnat i en kris. Författarna menar att de moraliska delarna av arbetet har mist på vägen när globalisering, snabb förändringstakt och den stora rörligheten har påverkat samhällssystemet. Ledarskapet upptas allt oftare av att hålla ordning på ekonomin, motivera de anställda och reagera på politiska svängningar (ibid).

5. Resultat och Analys

Genom analys av materialet har följande teman framkommit; inverkan på det dagliga arbetet, effektivitetskrav, kostnadseffektivitet och möjligheter och hinder. Jag vill betona att respondenterna kommer ifrån olika kommuner med olika belastningsnivå.

5.1 Inverkan på det dagliga arbetet

Samtliga respondenter har uppgett att dokumentation samt administration upptar en halv arbetsdag och omkring två timmar per arbetsdag går till klientkontakt. Dokumentationen gjordes framförallt i samband med kontakt med klienter och vid bedömningar av ansökningar om ekonomiskt bistånd. Flertalet av respondenterna lyfte fram att dokumentationen sker kontinuerligt genom arbetsdagen. Samtliga respondenter lyfte fram att dokumentationen var nödvändig för att kunna utföra arbetet.

”Det är ungefär 4-6 timmar för dokumentation och det fungerar bra.

Det är olika från vecka till vecka med antal inbokade besök.”

(Respondent 1)

”Det inte går så mycket tid till kontakt med klienterna som jag skulle önska då det är mycket administration.” (Respondent 2)

Ovanstående citat speglar att dokumentationen upptar en stor del av respondenternas arbetsdag. Detta ligger i linje med Liljegrens (2012) forskning som visade att socionomer på ekonomiskt bistånd oftare arbetar i likhet med organisationsprofessionalismen där organisationens rutiner, regler och policy är en stomme i arbetet. Av arbetsrutinerna upptar dokumentationen en större del av arbetstiden och möten med klienter omkring två timmar per dag. I likhet med Bolman och Deals (2012) strukturella perspektiv kan fördelningen av arbetstid mellan klientkontakt och dokumentation tyda på att organisationen fäster stor vikt vid verksamhetens struktur.

Det fanns skillnader i hur dokumentationen och administrationen upplevdes i arbetet. Respondent 4 dokumenterade det upplevdes viktigt för att kunna utföra arbete och utredningar startades var det om denna såg behovet av att sammanställa informationen. Dokumentationens omfattning var kopplat till riktlinjer från den aktuella organisationen. Respondent 3 reflekterade kring arbetsrutinerna kring dokumentationen;

”Alla uppgifter som kommer in ska sparas. Gallringsprincipen gäller; om man inte kan stänga pärmen kan man ta bort akter men inte de som är underskrivna. Jobsökarlistor blir kvar. Principen är att alla handlingar ska sparas. [...] Allt som kommer in i samband med en nyansökan måste vara kvar i akten oavsett vad det är” (Respondent 3)

Ovanstående citat speglar omfattningen av journalförningen på ett socialkontor. Detta överensstämmer med Burton och van den Broeks (2009) forskning som visade att dokumentationen får en större roll och blir mer detaljrik när organisationer implementerar delar av NPM. De rutiner som fanns kring journalförningen ligger i linje med Bolman och Deals (2012) strukturella perspektiv där organisationens struktur i form av regler, rutiner och policys ska öka verksamhetens möjligheter att uppnå goda resultat och minska riskerna. När organisationer förlitar sig på verksamhetens struktur för att fungera är det vanligt att organisationen delegerar uppgifter till olika enheter som arbetar med ett specifikt arbetsområde. För att kunna samordna arbetet mellan de olika enheterna blir det viktigt att anställda arbetar enligt

de regler, rutiner och policys som är uppställda (ibid). Med utgångspunkt i Bolman och Deals (2012) strukturella perspektiv kan respondenternas dokumentation förklaras som en nödvändig del för att organisationen ska kunna uppnå sina mål och för att möjliggöra samverkan kring individer som har flera sociala insatser. I det strukturella perspektivet är den bakomliggande tanken att om en verksamhet huvudsakligen behandlar en fråga så blir de även skickligare på arbetsuppgiften som de utför vilket leder till att organisationen blir effektivare i att uppnå sina mål. Även om en stor del av arbetsdagen går till administration och dokumentation så uppger flertalet av respondenterna att dokumentationen inte sågs som ett hinder i arbetet då det skedde kontinuerligt genom arbetsdagen.

Respondent 1 och Respondent 2 menade att samordningen med sjukvården kunde upplevas som ett hinder då det upptog mycket tid. En annan aspekt som Respondent 2 lyfte fram som ett hinder var att det blev lite klientkontakt på grund av administrativa göranden och även då klienter kunde utebli. Respondent 1 menade att det var viktigt att dokumentationen blev färdig då det kunde innebära att klienten fick vänta i annat fall.

Dokumentationens och administrationens betydelse i arbetet ligger i linje med vad Blom (1998) såg i sin forskning att organisationens struktur ofta blev tongivande när organisationer implementerade delar av NPM. Detta kan även förstås genom Johanssons (2001) forskning som visade att den decentraliserade bidragshandläggningen innebar att Socialtjänsten hade ett aktivare arbete med de biståndssökande. Kombinationen av en aktivare bidragshandläggning och samverkan med sjukvården ter sig då bli att mycket tid läggs på att få till stånd ett samtal mellan Socialtjänsten och sjukvården. Ur Bolman och Deals (2012) strukturella perspektiv kan det förstås som att samverkansvägarna mellan sjukvården och socialtjänsten inte varit tillräckligt utarbetade för att det ska kunna ske på ett smidigt sätt då socialtjänsten tycks förlora tid på samverkan. Samverkanssvårigheterna mellan Socialtjänsten och sjukvården kan även förstås genom Bolman och Deals (2012) politiska perspektiv där mycket handlar om begränsade resurser. Det kan då handla om skillnader i värderingar och ekonomiska intressen mellan sjukvården och socialtjänsten.

5.2 Effektivitetskrav

Flertalet av respondenterna hade upplevt effektiviseringsarbete inom organisationerna. Det fanns skillnader på vilket sätt respondenterna påverkades av effektivitetskrav som var kopplade till organisationens mål. Respondent 2 och Respondent 4 hade upplevt effektiviseringar genom förändringsarbete. Respondent 3 lyfte fram att organisationen hade decentraliserats inom kommunen för att arbeta aktivare och öka tillgängligheten. Respondenterna har framhållit att cheferna har förståelse för de anställdas arbete.

”Nej det finns inget uttalat effektivitetskrav utan det är upp till var och en efter deras förmåga att bestämma hur stor arbetsbelastning.

Däremot ser vi ju det tydligt varje månad hur många ärenden vi har egentligen och då får vi ut den statistiken. Men det är inte så att du blir avskedad om du inte klarar 50 ärenden eller att du är bättre om du handlägger 60 ärenden det vet arbetsledaren är medveten om att ärenden kan ha olika tyngd. Arbetsledaren har ganska bra koll på det.”

(Respondent 2)

Effektivitetsarbetet som respondenterna har mött kan förstås genom Bolman och Deals (2012) strukturella perspektiv där tyngdpunkten ligger på att organisationen uppnår de uppställda målen vilket är att hjälpa människor till att bli självförsörjande. När det uppstår problem med organisationens effektivitet är ett vanligt tillvägagångssätt att göra en omorganisation för att öka verksamhetens prestationer som flertalet av respondenterna hade upplevt på olika sätt vilket även speglar flertalet av respondenternas upplevelser. Detta överensstämmer med vad Liljegren (2012) såg i sin forskning där socionomerna ofta arbetar inom en rationell och strukturerad organisation.

5.3 Kostnadseffektivitet

Flertalet av respondenterna var medvetna om att det fördes statistik och organisationens ekonomiska ramar i form av årsbudgeten. Hälften av respondenterna fick information om statistik som rörde deras arbete. Samtliga av dessa respondenter betonade att ekonomin inte låg inom deras primära arbete då lagen reglerar rättigheten till försörjningsstöd. Det

förekom riktlinjer om att vara restriktiva med bistånd som föll utanför de lagstadgade rättigheterna.

”Vi får ut statistik varje månad på hur många ärenden vi har och hur många beslut vi fattar. Det är klart jag följer ju upp mitt arbete hur många har jag fått ut i arbete. Det är viktigt för mig för att se att det går framåt och att det ger resultat.” (Respondent 2)

Ekonomins betydelse i organisationen kan förstås genom Bolman och Deals (2012) politiska perspektiv från organisationsteorin där organisationen reagerar och förhåller sig till olika strömningar från omgivningen för att överleva, då organisationen påverkas av politiken bland annat i fråga om vilken budget som tilldelas den aktuella organisationen. Att socionomerna delges information om hur många klienter som har blivit självförsörjande samt årets budget ligger i linje med vad Blom (1998) såg i sin forskning att det blev vanligare att enhetschefer involverade de anställda i en kostnadsmedvetenhet utifrån organisationens mål. Detta kan även förstås genom organisationsteorins HR-perspektiv där information och delaktighet kan bidra till att skapa engagemang och visa på tillit till de som arbetar inom organisationen och det kan på så sätt göra att anställda känner ökad tillfredsställelse med arbetet (Bolman & Deal 2012).

5.4 Möjligheter och hinder

Respondenterna lyfte fram flera möjligheter med arbetssättet. Bland annat att dokumentationen underlättade för klienter då de inte behövde upprepa sin historia om de skulle möta en annan socionom i samverkan eller om den ordinarie handläggaren skulle ha sjukfrånvaro eller ledighet. Samtliga respondenter menade att dokumentationen verkade som ett minnesstöd i arbetet. Respondent 2 menade att arbeta effektivt gynnade klienterna om arbetssättet förbättrades.

”Dokumentationen tar cirka en halv arbetsdag men upplevs som viktig både för socionomens och för klientens skull, bland annat för att klienten inte ska behöva upprepa sin historia ifall en annan socionom behöver handlägga ärendet och ifall det behövs samverkan med andra enheter. För socionomens skull med tanke på antal ärenden.”
(Respondent 1)

”Självt tycker jag att det är en rättssäkerhetsfråga, allt som ett avslag baseras på ska kunna komma fram. Systemet baseras på att du inte ska kunna ta bort något. Det ser jag som en rättighet (för klienten, min anm.).” (Respondent 3)

Detta ligger i linje med Bloms (1998) forskning som visade att utredningsarbete och rättsäkerheten stärks genom den nya organiseringen av socialtjänsten då möjligheterna till en likvärdig bedömning ökas. Utifrån Bolman och Deals (2012) strukturella perspektiv kan dokumentationens och administrationens roll i arbetet förstås som ett sätt för organisationen att minimera risker för felbedömningar och ett sätt att uppnå goda resultat.

De nackdelar som lyftes fram var bland annat att det blev lite klientkontakt på grund av de administrativa arbetsuppgifterna. Respondent 3 ansåg att en nackdel var att den svagare målgruppen kunde ha svårigheter att lämna in de underlag som behövs för att göra en fullständig ansökan när det behövdes kompletteringar.

”Har du en psykisk ohälsa i bakgrunden har du de facto inte alltid förmågan att lämna in dessa handlingar. [...] Om jag begär in en komplettering så kan man i de flesta fall hjälpa till med det. Många av mina klienter tycker att det är oerhört jobbigt att höra av sig till försäkringskassan/skatteverket. Det kan vi utföra om vi har deras fullmakt eller samtycke.” (Respondent 3)

Detta överensstämmer med Lorenz (2008) forskning som visade att de svagare målgrupperna påverkades av den nya organiseringen i större utsträckning samt att social arbetare oftare fick kompensera för de delar som saknades i välfärden. Något som två av respondenterna som arbetade i mindre kommuner lyfte fram var att de var osäkra på om det var möjligt att bemöta klienter i frågor som låg utanför den direkta handläggningen i större kommuner där de har en högre belastning på socialkontoren.

Det var gemensamt bland respondenterna att det inte fanns något uttalat om relationen till målgruppen. Samtliga respondenter menade att arbetet kring relationen till målgruppen skedde löpande under arbetet och i diskussioner i

personalgruppen. Flertalet av respondenterna lyfte fram målgruppens behov vid avvägningar i arbetet.

”I arbetsgruppen pratar vi mycket om integritet. Avvägning i kontroll och integritet.” (Respondent 2)

”Jobbar inte aktivt med relationen till målgruppen utan detta är upp till var och en samt en fingertoppskänsla hos socionomen, vad den sökande behöver.” (Respondent 1)

Detta ligger i linje med Liljegrens (2012) forskning som visade att socionomer ofta växlar mellan två typer av professionaliteter. Dels organisationsprofessionalismen som speglar vilka regler och rutiner som är aktuella och dels yrkesprofessionalismen vid etiska överväganden. Att det inte finns något uttalat förhållningssätt gällande relationen till målgruppen kan förstås genom Bolman och Deals (2012) strukturella perspektiv där organisationer gör en ansvarsfördelning för att organisationen ska fungera effektivt och arbete med relationen till målgruppen kan ses som ett ansvarsområde för socionomerna. Detta fenomen kan även förstås med Bolman och Deals (2012) symboliska perspektiv där ledarskapet har skiftat till att allt mer behandla organisationers ekonomi, motivera de anställda och svara på skiftningar som sker inom politiken och det innebär att det minskar utrymmet för de etiska och moraliska frågorna i chefernas arbete. Att det framförallt är socionomerna som arbetar med de etiska frågorna kan även förstås genom HR-perspektivet där organisationen har anställt personal med hänsyn till de kunskaper och förmågor som de innehar och på så vis gynnar det både organisationen och den anställda om organisationens ramar ger utrymme för detta (Bolman & Deal 2012).

Två respondenter hade erfarenheten av att en individ kunde vara aktuell hos flera myndigheter under en längre period och att det kunde komma fram omständigheter i klientens liv som var av vikt för att kunna arbeta vidare med individen. Det kunde ta upp till flera besök innan klienten hade berättat om detta eller att det framkommit genom samverkan med andra myndigheter. Flertalet av respondenterna hade upplevt att klienter kunde vara upprörda vid möten eller telefonsamtal men att detta ofta vände till det motsatta.

”Ibland är de arga för att de känner sig ifrågasatta.” (Respondent 1)

”Man ser det i termer av känslor som går runt. De har varit med om massa saker kommer hit och blir förbannad och tar ut det på någon annan.” (Respondent 4)

Detta stämmer överens med tidigare forskning av Blom (1998) visade att kontinuiteten av kontakten mellan socionom och klient minskade i samband med specialiseringen av de sociala verksamheterna. Bristen på kontinuitet kunde skapa ett hinder för att etablera en kontakt med klienten som upplevdes som trygg för klienten. Respondenternas erfarenhet av att klienter kunde bli arga kan även förstås genom Bolman och Deals (2012) strukturella perspektiv. Om de regler och rutiner som finns inom organisationens struktur har stort utrymme i organisation kan det göra att utrymmet för det personliga mötet minskar vilket kan leda till negativa upplevelser för klienterna. Det kan därför förstås som att en del av frustrationen som respondenterna möter från klienterna kan vara kopplat till organisationens uppbyggnad som har tillit till att strukturen ska verka för att nå uppställda mål. Organisationens struktur kan på så sätt utgöra ett hinder i klientarbetet.

6. Diskussion

Genom studiens gång har det framkommit flera likheter mellan socialtjänstens organisering och organisationsteorins strukturella perspektiv då verksamhetens ramar tycks vara utformade med ett fokus på regler och rutiner som i vissa fall erbjuder möjligheter i socionomernas arbete men som också begränsar utrymmet för direkt klientkontakt. Bolman och Deals (2012) politiska perspektiv lyfter även den ekonomiska aspekten som organisationen är beroende av. Det framstod som att det politiska perspektivet påverkade socionomerna indirekt genom information om budget. HR-perspektivet visade sig framförallt då socionomerna hade relativt stort utrymme för att utforma sitt arbete inom organisationens ramar vilket kan visa på en respekt och tilltro till socionomernas arbete och förmåga. När det kom till det symboliska perspektivet verkade det

framförallt framträda i arbetsgruppen och i resonemang kring klienter och etiska överväganden i ärenden.

Min tolkning är att det strukturella perspektivet hade störst utbredning inom ekonomiskt bistånd då rutiner kring dokumentation och administration i klienters ärenden upptog en halv arbetsdag och det blir den större delen av arbetsuppgifterna. Detta blev tydligt då det skedde omorganiseringar och förbättringsarbete för att effektivisera arbetet vilket speglar Bolman och Deals (2012) strukturella perspektiv. Det blev också tydligt att socionomerna arbetar inom en strukturell organisation då mycket av empirin överensstämde med Bolman och Deals (2012) strukturella perspektiv men det fanns även utrymme för socionomerna att utforma arbetet och att utforma arbetet dagligen. I linje med tidigare forskning av Liljegren (2012) har socionomerna arbetat inom strukturellt inriktade och rationella organisationer. Det kunde även förekomma kurser gällande bemötande och att se till individens förmåga men det främsta arbetet med målgruppen tycktes utgå från socionomernas bedömningar i arbetet.

Personligen hade jag gärna sett att det fanns en större balans mellan de olika organisationsperspektiven då alla perspektiv tycks tillföra viktiga delar för organisationens funktion. Då det strukturella perspektivet visade sig i stor utsträckning hade jag önskat att även HR-perspektivet och det symboliska perspektivet hade större utrymme inom organisationerna och i socionomernas arbete. Bland annat att det fanns ett större arbete med relationen till målgruppen inom organisationen som helhet då rutiner och dokumentation upptar mycket tid i arbetet vilket gynnar klientens rättssäkerhet vilket är den positiva aspekten av NPM. Nackdelen tycks vara att den svagare målgruppen kan riskera att inte fångas upp om det inte finns utrymme för att hjälpa dem med de handlingar som är nödvändiga för att göra en biståndsansökan.

Jag ställer mig tveksam till om det är ändamålsenligt för målgruppen och för socionomernas arbete att det strukturella perspektivet har så stort inflytande inom ekonomiskt bistånd i förhållande till de andra organisationsperspektiven. Dels då administrationen och dokumentationen tar mycket av arbetstiden i anspråk och dels med hänsyn till Bloms (1998) forskning som visade att kontinuiteten i

relationen till målgruppen kunde underlätta insatser som var av en känsligare karaktär. Organisationens strukturella ramar i form av rutiner och behov kring administration och dokumentation begränsar utrymmet för att skapa en kontinuitet som ter sig vara en viktig del i klientarbetet. På så sätt kan det tolkas som att klienterna möter till stor del organisationens struktur då de är dem som lämnar in de handlingar som behövs för att kunna göra en ansökan. Vidare var det något som kunde vara en svårighet för de svagare målgrupperna. Forskning av Blom (1998) visade organisationens struktur återspeglar i större utsträckning organisationens behov än målgruppens behov vilket det finns tendenser till i denna undersöknings resultat. Det belyser också det viktiga arbete som socionomerna utför då studiens resultat har visat att socionomerna använder sig av både en organisationsprofessionalism och en yrkesprofessionalism i likhet med forskning av Liljegren (2012).

7. Förslag på vidare forskning

Något som Respondent 2 reflekterade över vid intervjun var bland annat att mycket ansvar läggs på målgruppen. Då det finns mycket forskning hur socionomer påverkas av New Public Management vore det även intressant att undersöka om målgruppen upplever att de påverkas av element från NPM och vilka för- och nackdelar de uppfattar med organiseringen. En opponent lyfte möjligheten att göra en studie med socionomer som arbetat inom ekonomiskt bistånd från 1970-talet och idag för att se hur de har upplevt arbetet innan NPM började påverka socionomers arbete. Detta fanns det inte utrymme för i denna studie men det hade troligen blivit en intressant undersökning som kan spegla förändringarna som har skett inom yrket.

8. Litteraturlista

- Almqvist, Roland M. (2006). *New public management: NPM : om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. 1. uppl. Malmö: Liber
- Ahrne, Göran & Svensson, Peter (2011). *Handbok i kvalitativa metoder*. 1. uppl. Malmö: Liber
- Aspers, Patrik (2011). *Etnografiska metoder: att förstå och förklara samtiden*. 2., [uppdaterade och utökade] uppl. Malmö: Liber
- Bolman, Lee G. & Deal, Terrence E. (2012). *Nya perspektiv på organisation och ledarskap*. 4., utvidgade och uppdaterade uppl. Lund: Studentlitteratur
- Blom, Björn (1998). *Marknadsorientering av socialtjänstens individ- och familjeomsorg: om villkor, processer och konsekvenser*. Diss. Umeå : Univ
- Bryman, Alan (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber
- Burton, Judith & van den Broek, Diane (2009) "Accountable and Countable: Information Management Systems and the Bureaucratization of Social Work" I *British Journal of Social Work* (2009) nr. 39 s. 1326-1342
- Dagen Nyheter (2013). "Om patienten överlevde kunde det kosta mig dyrt" (elektronisk), <<http://www.dn.se/kultur-noje/om-patienten-overlevde-kunde-det-kosta-mig-dyrt>> (2013-05-02)
- Dagens Nyheter (2013). "Den ekonomiska styrningen kan drabba våra patienter" (elektronisk), <<http://www.dn.se/debatt/stockholmsdebatt/den-ekonomiska-styrningen-kan-drabba-vara-patienter/>> (2013-06-19)
- Evetts, Julia (2009). "New Professionalism and New Public Management: Changes, Continuities and Consequences" I *Comparative Sociology*. May2009, Vol. 8 Issue 2, p247-266.

Hansson, Lennart & Lind, Jan-Inge (1999). *Marknadsorientering i kommuner och landsting: erfarenheter och lärdomar från pionjärernas kamp*. Stockholm: Nerenius & Santérus

Jergeby, Ulla (red.) (2008). *Evidensbaserad praktik i socialt arbete*. Stockholm: Gothia

Johansson, Håkan (2001). *I det sociala medborgarskapets skugga: rätten till socialbidrag under 1980- och 1990-talen*. Diss. Lund : Univ., 2001

Jönson, Håkan (2010). *Sociala problem som perspektiv: en ansats för forskning & socialt arbete*. 1. uppl. Malmö: Liber

Johansson, Kerstin (2013). "Kunskap, makt och styrning" I Linde, Stig & Svensson, Kerstin (red.) (2013). *Förändringens entreprenörer och tröghetens agenter: människobehandlande organisationer ur ett nyinstitutionellt perspektiv*. 1. uppl. Stockholm: Liber

Liljegren, Andreas (2012). "Pragmatic professionalism: micro-level discourse in social work" I *European Journal of Social Work*, Vol. 15, No.3, pp. 295-312

Lorentz, Walter (2008). "Towards a European Model of Social Work" I *Australian Social Work*, Vol. 61, No. 1, pp. 7-24

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

Paulsson, Gert (2012). "The Role of Management Accountants in New Public Management" I *Financial Accountability & Management* Vol. 28, No. 4, pp. 378-394

Salonen, Tapio (1997). *Övervältringar från socialförsäkringar till socialbidrag*. Lund: Univ., Socialhögsk.

Svensson, K, Johnsson, E, & Laanemets, L (2008). *Handlingsutrymme: Utmaningar I Socialt Arbete*. Stockholm: Natur & kultur, 2008 (Finland)

Vetenskapsrådet. ”*Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*” (elektronisk),

<<http://www.codex.vr.se/texts/HSFR.pdf>> (2013-05-02)

9. Bilagor

9.1 Bilaga 1

Intervjuguide

1. Bakgrundsfrågor

-Hur länge har du arbetat inom socialt arbete?

-När började du arbeta här?

2. Arbetsrutiner

- Hur kan en vanlig arbetsdag se ut?

- Hur mycket tid går till kontakt med sökande?

- Vill du beskriva hur ett ärende kan gå till?

- Hur mycket tid går till dokumentation?

- Hur upplevs dokumentation i det dagliga arbetet?

- Hur registreras ärenden i statistik?/ Hur arbetar ni med statistik?

3. Påverkan för socionomen

- Upplever du att effektivitetskrav påverkar det dagliga arbetet?

/(- Om nej, på vilket sätt är effektivitet en del av ditt arbete?

- Om ja, på vilket sätt?

- Påverkar det dig som socionom och brukaren?)/

- Från vem upplever ni att effektivitetskravet kommer ifrån (brukare, organisation, politik?)

- Är New Public Management något som ni diskuterar på arbetsplatsen?

4. Påverkan i relationen med målgruppen

-Hur återspeglar sig detta i mötet med brukare?

-Hur påverkar detta dig och relationen till den målgrupp som ni har?

-Hur arbetar ni kring relationen till målgruppen?

-Hur följer ni upp statistik?

-Hur påverkar effektivitetskrav dig i arbetet?

-Hur uppfattar du att detta återspeglar sig i mötet med brukare?

-Upplever du arbetssättet som en möjlighet eller ett hinder?

Finns det något som du vill ta upp, tankar som kommit under intervjun men som inte berörts?

9.2 Bilaga 2

Brev till enhetschef

Hej,

Jag heter Therese Eliasson och går på Socialhögskolan i Helsingborg. Just nu skriver jag min C-uppsats och undrar ifall det finns någon handläggare på ekonomiskt bistånd som vill delta i en intervju som kommer ta uppskattningsvis 45 minuter. Syftet är att belysa ifall socionomer på ekonomiskt bistånd påverkas av marknadsmässig styrning i det dagliga arbetet. I den bifogade filen finns mer information kring intervjun och de etiska överväganden som gjorts.

Med vänliga hälsningar

Therese Eliasson

9.3 Bilaga 3

Informationsbrev

Hej,

Mitt namn är Therese Eliasson och just nu går jag sjätte terminen på Socialhögskolan i Helsingborg. För närvarande skriver jag min C-uppsats med syftet att belysa om socionomer på ekonomiskt bistånd påverkas av marknadsmässig styrning i det dagliga arbetet. Områden som jag vill belysa, utifrån socionomers upplevelser, är dokumentation, statistik och kontakten med målgruppen. Jag skulle vara tacksam om Ni ville vara med och bidra till denna studie genom att delta i en intervju.

Intervjun kommer att ta uppskattningsvis 45 minuter. Jag kommer att använda en intervjuguide och om Ni godkänner, en telefon för att spela in intervjuerna. Efter intervjun kommer inspelningen att transkriberas och raderas snarast och namn samt ort kommer att avidentifieras i allt arbete som rör uppsatsen. Att delta i studien bygger på frivillighet och ni kan välja att hoppa över frågor eller avbryta intervjun om ni önskar.

Jag skulle uppskatta om Ni ville vara med och bidra till denna studie, har Ni frågor och vill delta hör gärna av er!

Med vänliga hälsningar

Therese Eliasson