



LUNDS
UNIVERSITET
Socialhögskolan

Vi kan bevilja vad vi vill! Men...

**– En kvalitativ studie om socialsekreterares resonemang
rörande handlingsutrymme och budget**

Marie Poulsen & Jasmina Winchester

Kandidatuppsats SOPA63
HT 2017
Handledare: Mikael Sandgren
Examinator: Niklas Westberg

Abstract

Authors: Marie Poulsen & Jasmina Winchester

Title: We can authorize everything! But...

A qualitative study of social workers reasoning regarding discretion and budget

Supervisor: Mikael Sandgren

Assessor: Niklas Westberg

Recently, municipal social departments have been effected harder by budget cutbacks. The aim of our study is to investigate how social workers' discretion has been influenced when assessing actions under the impact of the budget, the law and the consideration of client needs. The study has been conducted using a qualitative approach in which seven semi-structured interviews were held with social secretaries that exercise official authority in their duties. The results show that organizational policy has an effect on the discretion of the social workers in such a way that they feel obligated to reject expensive treatments in favour of less expensive ones, to the cost of the client's wellbeing. On the other hand, fighting spirit is high among the social secretaries we interviewed, and they are increasingly finding new ways to argue for their preferred action and thus improve their client's social health.

Keywords: Discretion, resources, bureaucracy, social workers, client.

Förord

Först och främst vill vi tacka alla sju socialsekreterare som har tagit av sin dyrbara tid för att låta sig intervjuas. Alla intervjuer har präglats av engagemang och viljan att svara på våra frågor. Utan er hade vår studie inte varit möjlig.

Vi vill också tacka varandra för att vi tillsammans har lyckats skapa detta examensarbete och tagit oss igenom de prövningar som en sådan process innebär. Även stort tack till våra kära vänner Minette och Radmila för deras skarpa blickar vid stavningskontroll när vi fick tunnelseende på slutet.

Slutligen vill vi tacka vår handledare Mikael Sandgren som har varit en enastående och upplysande handledare som alltid gett oss konstruktiv kritik, vilket lett oss på den, ibland, snåriga stigen fram till det färdiga resultatet av vår studie.

Innehållsförteckning

Problemformulering	5
Syfte.....	7
Frågeställningar.....	7
Begreppsförklaringar	8
Bakgrund.....	8
Relevanta lagar.....	8
Organisatoriska riktlinjer	9
Ekonomiska resurser.....	9
Socialförvaltningen.....	10
Myndighetsutövning.....	11
Tidigare forskning	12
Handlingsutrymme under påverkan av budgetnedskärningar	12
Beräkning av investeringar i socialt arbete.....	12
Prioriteringar inom socialtjänsten	13
Bemöta klientens behov.....	16
Teori.....	17
Gräsrotsbyråkraten	17
Kritik till teorin om gräsrotsbyråkraten	20
Metod	21
Kvalitativ ansats.....	21
Semistrukturerade intervjuer	22
Urval	23
Förförståelse	24
Metodens tillförlitlighet	25
Arbetsfördelning.....	26
Etiska övervägande.....	27
Bearbetning.....	28
Resultat och analys	29
Prioriteringar.....	30
Resurser.....	34
Förespråkare/Argumentation.....	36
Klientens behov.....	40
Avslutande diskussion.....	45
Litteraturlista	48
Bilagor	51
Bilaga 1 - Informationsbrev	51
Bilaga 2 - Intervjuguide	52

Problemformulering

Socialförvaltningens uppdrag är att utifrån politiska mål och beslut, ekonomiska resurser och lagstiftning, skapa en effektiv verksamhet med klienters behov i fokus. Socialförvaltningen är en politiskt styrd organisation som är underställd Socialnämnden och verkar för ekonomisk och social trygghet för boende i kommunen. Socialsekreterarnas möjlighet för att tillgodose klienters bästa och arbeta utefter Socialtjänstlagens ramlag (SFS 2001:453) innebär bland annat att kunna välja eller påverka vilken insats en klient kan få ta del av. Detta arbete påverkas av flera olika faktorer som; resurser, motivation, moral och arbetsbelastning. Det finns begränsningar med att det är en ramlag och det är rättviseaspekten. Eftersom kommunerna får fria händer i hur de når det önskade resultatet som lagen sätter som mål finns risken att det inte blir likvärdig behandling eller hantering beroende på vilken kommun du bor i, vilket kan skapa orättvisor (Bergmark 1995 s. 161).

Socialsekreterare värderar och rangordnar klienter utifrån de dominerande moralföreställningar som finns i samhället (Hultgren, 2011 s. 5). Det är denna rangordning eller prioritering som bestämmer vem som blir tilldelad organisationens resurser. Enligt Blomberg et al. (2014) är det arbetsbelastning och otillräcklig budget som hindrar socialarbetare från att tillgodose behoven hos klienterna. Under de senaste 20 åren har det varit både ökande tidspress och åtstramningar i budgeten. Hur påverkar dessa hårda krav redan utsatta klienters chans till rätt insats och hur påverkar det socialsekreterarnas arbete? Det finns en konstaterad ökning av antalet placerade personer inom socialförvaltningens verksamhet vilket även syns på ett nationellt plan (Boman et al. 2016). Däremot ökar inte budgeten för kommunernas socialnämnder i motsvarande omfattning, trots visat samband med stigande antal samsjukliga (Folkhälsorapporten 2017; SOU 2005:82). Ett annat problem är att väntetiden för behandling blivit längre på grund av köer, vilket leder till att klienter mår sämre och hamnar djupare i sitt missbruk än vad som skulle behövas. Klienters individuella behov är det som ska tas hänsyn till i valet av vilken typ av behandling som det ska ges bistånd till (SFS 2001:453).

Budgeten inom kommunen fördelas ner på Socialnämnden och andra förvaltningar och grundar sig i politiska beslut. Blomberg et al. (2014) skriver att politiska och

ideologiska förändringar påverkar organisationer på olika sätt och det kan variera mycket hur budgetar läggs samt hur arbetssituationen uppfattas (ibid). Desto fler problem en kommun har med till exempel missbruk, desto mer angelägna blir de att se över arbetsmetoder eller andra budgetbesparingsåtgärder (Socialstyrelsen 2007).

När de ekonomiska resurserna är mindre än behoven hos klienterna tillkommer det ytterligare en aspekt, den moraliska värderingen (Hultgren 2011). Därför är det problematiskt att enbart prata om handlingsutrymme som en god sak, eftersom det likväl kan vara en ridå att gömma den riktiga anledningen till ett beslut bakom ((Evans & Harris 2004; Hultgren 2011) Det kan röra sig om avslag på ett bistånd beroende på bristande ekonomiska resurser, lokala skillnader i arbetsplatskulturer, tolkningsfrihet beroende på personliga faktorer eller alla dessa faktorer samspelar. Återigen kommer rättviseaspekten in.

Handlingsutrymme innebär att man kan välja hur man vill agera i förhållande till organisationens uppdrag och under ramen av befintliga resurser och lagar (Svensson, Johnsson och Laanemets 2008 s. 16). Detta handlingsutrymme formas även av riktlinjer, tolkningar och interna traditioner på den enskilda arbetsplatsen (ibid.). I samspelet mellan dessa faktorer och de personliga faktorerna, bildas olika möjligheter och svårigheter i att skapa ett handlingsutrymme (Svensson, Johnsson och Laanemets 2008 s. 17). Lipsky (1980) skriver om gräsrotsbyråkraten, socialarbetaren, som är länken mellan organisationen och klienten och som arbetar för att handlingsutrymmet ska blir större för klientens skull. Men även för att hushålla med de ekonomiska resurserna på ett förnuftigt sätt eftersom det är skattemedel.

Evans (2011) håller med i det stora hela om vad Lipsky säger, men vill samtidigt kritisera och säga att det finns fler faktorer som spelar in. Han nämner till exempel graden av professionalism hos både ledning och socialsekreterare samt relationen mellan dessa grupper.

Howe (1991) beskriver att handlingsutrymmet har minskat betydligt och att Lipsky inte har tagit med alla faktorer i sin teori om gräsrotsbyråkratens handlingsutrymme. Chefers driv i att utveckla rutiner och procedurer bakbinder socialsekreterarna påstår han. De anställda inom professionen socialt arbete har även blivit mindre skickliga vilket han

menar till stor del beror på att organisationerna får påverka hur utbildningar ska vara och då skapas en bra och lydig socialsekreterare. Det lilla handlingsutrymme som finns kvar är tack vare skickligheten och tiden socialsekreteraren kan lägga på en klient. Men även om framstegen hos klienten motsvarar organisationens förväntningar är det lättare att få igenom önskade insatser. Han vill dra det så långt som att socialsekreterarnas handlingsutrymme bara är kvar för syns skull och då i de små sakerna som inte gör någon verklig skillnad (Howe 1991). Evans och Harris (2004) menar att Howes påstående är överdrivet och att handlingsutrymmet har överlevt rutinernas band.

Varken Lipsky, Evans eller Howe nämner specifikt budgeten, besparingskrav och dess påverkan, mer än att ekonomi självklart är en del av handlingsutrymmet eftersom det ständigt är för lite ekonomiska resurser i offentligt finansierade organisationer.

Användandet av sitt handlingsutrymme att, inom lagens ramar, skapa en individanpassad klientbehandling är essensen av en socialsekreterares uppgift. Genom delegation från ledningen om att bestämma och plocka ihop ett skraddarsytt paket av åtgärder skapas fler lyckade behandlingar och klienter kan bli aktivt deltagande individer i samhället. Men har Howe rätt? Finns inte handlingsutrymmet kvar? Eller är det ett påhittat handlingsutrymme över saker som egentligen inte spelar någon roll? Våra tankar rör sig kring svårigheter om att socialsekreteraren under stor ekonomisk press skapa sig handlingsutrymme för att tillgodose klienters bästa.

Syfte

Syftet är att undersöka hur socialsekreterare som arbetar med myndighetsutövning resonerar om sitt handlingsutrymme i avvägningen mellan organisationens ekonomi och möjligheterna att tillgodose klienters behov. Detta för att analysera hur de ekonomiska förutsättningarna kan påverka handlingsutrymmet.

Frågeställningar

- Hur resonerar socialsekreteraren om sitt handlingsutrymme vid myndighetsutövning enligt relevant lagstiftning.
- Hur resonerar socialsekreteraren om sitt handlingsutrymme i förhållande till resurserna/budgeten.

- Hur resonerar socialsekreteraren om sitt handlingsutrymme rörande tillgängliga insatser och om dessa tillgodoser klienternas behov.

Begreppsförklaringar

Vi kommer härefter att nämna kommun A, B och C i texten. Det är i de här tre kommunerna vi sökte upp socialsekreterare för intervju.

Bakgrund

Relevanta lagar

Socialförvaltningen och deras befogenheter bestäms i Förvaltningslagen (1986:223). Den speciallag som finns är socialtjänstlagen, där utgångspunkten är att ge omvårdnad, service och stöd till sina medborgare (Amundberg 1995. s 50). Socialtjänstlagen (2001:453), benämns hädanefter som SoL, är en ramlag. Det innebär att den visar gränserna eller ramarna man har att rätta sig efter och beskriver de grundläggande värderingar, principer och riktlinjer, men även möjligheter som finns. Varje kommun ges sedan ansvar för att målen ska uppfyllas och de får ett handlingsutrymme med möjlighet att välja olika vägar. Målet är att möjliggöra att alla medborgare får skälig levnadsstandard i samhället (SFS 1991:900).

SoL är en lag som bygger på frivillighet från den som omfattas av den. Ifall Socialförvaltningen måste ta till tvång går andra lagar in och dessa har strikta kriterier. När en klient är över 18 år och om socialsekreteraren bedömer att det är fara för liv, eget eller andras, så finns det Lagen om vård av missbrukare, LVM (SFS 1988:870). För att en socialsekreterare ska kunna ta ett LVM måste flera snäva kriterier uppfyllas och ärendet måste gå igenom förvaltningsrätten för att vinna laga kraft. Det finns en anmälningsplikt kopplad till denna lagen. För de klienter som är under 18 år finns: Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU (SFS 1990:52). Redan vid misstanke om att ett barn far illa så finns det en strikt anmälningsplikt som är kopplad till denna LVU-lagen. LVU har tolkningsbara kriterier med ord som: påtaglig risk för hälsa eller utveckling.

Organisatoriska riktlinjer

Enligt Lindkvist, Bakka & Fivelsdal (2014 s. 23) finns det flera krafter som påverkar en organisation; lagar, värderingar, normer, medier, ekonomiska och politiska riktlinjer.

Kommunfullmäktige tar fram kommuners riktlinjer och mål för de olika grenarna av kommunernas verksamheter samt för hela kommunen (Broman 1986 s. 15). Det är så kallade verksamhetsplaner som berättar vilka ambitioner och finansiella planer en kommunal verksamhet som t ex socialförvaltningen ska ha (ibid).

Organisatoriska riktlinjer i form av balanserade styrkort kommer ursprungligen från näringslivet (Thylefors 2007 sid 30). Tanken är att dessa ska integrera vision och strategi med själva verksamheten för att inte bli enögda och bara se till de finansiella resultaten (ibid.)

Hansson och Martinsson (1998 s. 25–26) skriver att grunden till verksamhetens mål är att de utgår från en verksamhetsidé med nyckeltal som *ekonomi*, *volym* och *kvalité*. *Ekonomi* visar vad kostnaderna för gjorda prestationer blivit, *volym* är antal timmar gjorda och *kvalitet* på prestationerna är till exempel antal nöjda klienter. En organisations riktlinjer och mål kan vara svåra att redovisa och det kan även finnas mål inom en organisation som krockar med varandra (Lindkvist, Bakka & Fivelsdal 2014 s. 21).

Ekonomiska resurser

Alla kommuner har olika förutsättningar för att tillhandahålla lagstadgad verksamhet eftersom intäkterna till störst del består av skatteintäkter och det är stor skillnad på storlek på både kommun, skatteintäkt och antal invånare mellan kommuner. För att utjämna intäkter och kostnader så finns ett inomkommunalt system, vilket fördelar de ekonomiska resurserna så att möjligheterna till kommunal service blir likvärdiga oavsett var man bor. År 2000 infördes en ny paragraf i kommunallagen att kommunens budget inte får vara i obalans vilket medför stora omprioriteringar och utmaningar. Det är inte bara konjunkturedgång som skapar stora underskott utan även ökat barnafödande och fler äldre (Hansson & Martinsson 1998).

I en rapport från Socialstyrelsen (2007) skriver man att tre av fyra kommuner arbetar aktivt med att minska kostnaderna. Enligt den här rapporten är det just i kommuner med en negativ resultatutveckling som politiker tar mest initiativ till ekonomiska åtgärder. Därför kommer trycket på att använda ekonomiska resurser mer effektivt att öka de kommande åren. Det är alltid möjligt att göra mer för pengarna och enligt socialstyrelsens rapport så tror hela 65 % av socialcheferna att det går att arbeta mer effektivt. Detta betyder att det idag är viktigt för kommuner att ha kontroll på hur resursfördelningen görs idag för att se var man kan göra förbättringar.

Det finns två huvudsakliga synsätt på hur man fördelar resurser. Det första är ett resultatorienterat synsätt där man ser på vilka resurser som finns för att sedan se vad man kan göra med dem. Det andra är ett behovsorienterat synsätt där man tittar på behoven och sedan fördelar resurserna utifrån angelägenhetsgrad och valda prioriteringar. I kommuner idag arbetar man utifrån ett resultatorienterat synsätt för att försöka ha kontroll på budgeten. Socialstyrelsen (2007) bekräftar i sin rapport att kommuner med ansträngd ekonomi oftast använder ett resultatorienterat synsätt.

Socialförvaltningen

Socialförvaltningen är en politisk styrd organisation där valda politiker har det huvudsakliga ansvaret för besluten inom förvaltningen där kommunernas självstyre och politiska inriktning har ett stort lokalt inflytande om hur resurser ska fördelas till olika verksamheter. Det är inte bara beslut om hur resurser ska fördelas i form av till exempel pengar, personal och lokal utan kommuner beslutar även om verksamhetsformen, hur man ska prioritera mellan förebyggande, tidiga och mer akuta insatser. Prioriteringar måste hela tiden göras så att de subventionerade skattemedlen fördelas på bästa sätt. Med prioritering menas att man väljer något på bekostnad av något annat. Samhällets resurser är begränsade och de ekonomiska förutsättningarna i kommunen har stor betydelse. En effektiv resursanvändning av pengar gör det möjligt att tillgodose hjälp och stöd till så många som möjligt som är i behov av olika hjälpinsatser (Socialstyrelsen 2007).

Insatser på socialförvaltningen kan vara en öppenvårdsbehandling under dagtid med boende i eget hem, behandling på ett hem med boende i hemkommunen om det finns

eller externplacering i annan kommun, insats från en kontaktperson, beviljat bidrag eller socialsekreterarens tid i form av samtal eller annat stöd. Alla insatser har en förväntad effekt men eftersom ingen klient är den andra lik kan det bli olika mycket insats för pengarna, även om det är exakt samma behandling. Därför kan en dyrare insats i förlängningen bli billigare, då den fungerar, än att placera på en billigare insats som inte fungerar utan klienten återkommer i flera olika insatser under en lång period. Detta är svårt, eller till och med omöjligt att säkert veta innan. Det är socialsekreterarens jobb att använda tillgängliga resurser på det mest effektiva sättet och maximera nyttan av resurserna (Socialstyrelsen 2007).

Myndighetsutövning

Att arbeta med myndighetsutövning betyder att vara företrädare för en myndighet och ha befogenhet att ensam kunna bestämma om t ex bistånd eller avslag (Holmberg 1995 s.134). Myndighetsutövning är en byråkratisk makt vilket innebär att man använder lagen som grund för beslut för legitimering av ett beslut (Lindkvist, Bakke & Fivelsdal 2014 s. 27). På grund av att myndighetsutövning oftast är kopplad till bistånd och insatser som är subventionerade med skattemedel finns det regler kring beslutsfattandet för att garantera att resurser fördelas rättvist och ekonomiskt (Amundberg 1995 s. 51). Det är i sista hand cheferna på förvaltningen som är ansvariga för att organisationens budget ska gå ihop. Besluten är i sin tur delegerade till socialsekreteraren som får makt att besluta om bistånd eller avslag (Holmberg 1995 s. 102). Detta betyder att besluten måste vara väl förankrade i lagen för att kunna garantera rättssäkerheten (a.a. s. 135). I utredningen ska det klargöras varför just den behandlingen anses vara den som skulle ha störst chans att fungera eller en motivering till varför man beslutar om avslag och med tydlig beskrivning av vilket lagstöd man lutar sig på (Förvaltningslagen 1986:223; SFS 2001:453). Kunskap om lagen och professionell erfarenhet är viktig i dessa beslut. Det är en komplex situation för socialsekreterare att hantera lagutrymme som ofta är ganska allmänt skriven i sin funktion som ramlag jämfört med organisationens mål och resurser som ofta är väldigt tydliga (Holmberg 1995 s. 12).

Tidigare forskning

Under detta avsnitt presenterar vi tidigare forskning om budgetnedskärningars påverkan på upplevt handlingsutrymme, investeringsberäkningar i socialt arbete och prioriteringar där vi under varje rubrik även lyfter in respektive uppfattning rörande klientens behov.

Handlingsutrymme under påverkan av budgetnedskärningar

En relevant artikel rörande en studie från 2016 av Teresa Bertotti behandlar just vårt ämne rörande hur handlingsutrymmet påverkas under budgetnedskärningar. Hon beskriver tydligt riskerna att pakterna med klienterna förstörs när man inte kan fullfölja överenskommelser på grund av minskat handlingsutrymme vid ekonomiska nedskärningar. Resultaten från studien visar på brist på resurser och organisatoriska riktlinjer och på hur man ska förhålla sig till denna minskning som påverkar både klientrelationen och arbetsmiljön. Majoriteten av respondenterna svarade att de hade haft minskade möjligheter att ge materiell support, vilket i sin tur ledde till sämre utgångsläge och möjligheter att skapa djupare klientrelationer. Bertotti menar att hennes studie visar att det kan vara en ny typ av gräsrotsbyråkrat på väg ur den pågående krisen mellan tjänstemän inom socialt arbete och deras organisationer. Hon tycker sig se en väg mot en gräsrotsbyråkrat som är mer kritiskt engagerad i organisationens verksamhet och mer politiskt engagerad, på ett nytt sätt, men att detta behöver undersökas utförligare (Bertotti 2016).

Majoriteten av forskningen vi hittar rörande handlingsutrymme handlar om organisationens påverkan, ledarskapet och dess påverkan, personliga egenskapers påverkan, moral och värderingars påverkan, diskurs och bemötande. Men det finns även forskning som undersöker Lipskys aktualitet eller hans teoris giltighet i socialt arbete av idag. Vi kommer att skriva mer om detta ämne under teoridelen.

Beräkning av investeringar i socialt arbete

Socialekreteraren har olika kostnader att ta hänsyn till i arbete med att utreda bistånd till lämplig insats. Samhällets resurser ska användas effektivt. Detta innebär ett krav på kommuner om att lämna in produktivitet och effektivitetsanalyser. En behandling i öppenvården är billigare eftersom klienten bor hemma under tiden. En placering i annan

kommun, en så kallad extern placering, är inte alltid upphandlad vilket gör att det behövs tid och jämförelser innan någon av dem kan väljas. Generellt sett innebär en extern placering en högre kostnad än lösning på hemmaplan då den externa inkluderar boende.

Arbetet med att hålla kostnader nere innebär att man kalkylerar med vilken effekt på budgeten det blir (SBU 2015) och en dyr insats som kan betala sig över tid genom effektivare behandling syns i kommunernas ettåriga budgetar som en stor klumpsumma.

Inom hälso- och sjukvården finns ett sätt att räkna på samhällskostnaden och effekten av investerade pengar eller framtida budgetpåverkan, vilket kallas hälsoekonomi (Ferraz-Nunes, Karlberg och Bergström 2007; Kittelsen et al. 2015; Svensson 2017) Kostnader och hälsoeffekter utvärderas eller skattas genom olika simuleringar eller modeller även nämnd samhällskostnadsanalys eller socioekonomisk analys (ibid.). I dessa används ofta antal levnadsår med god livskvalitet och benämns QALY's (Ferraz-Nunes, Karlberg och Bergström 2007; SBU 2015). Det kallas att göra en kostnads-effektanalys där man kan sätta in olika hälsoutfall för att kunna jämföra olika metoder eller liknande. Kostnadseffektivitet uträknas av flera olika underlag för att kunna prioritera och maximera patientnyttan och hälsan efter en satt budget (Svensson 2017).

Motsvarande försök görs inom socialt arbete att kunna utvärdera och använda denna eller liknande analysmetod. Men det beskrivs som mer komplicerat då målen inom verksamheterna på socialförvaltningen är så olika. Därför är analysmetoden ett arbete under utveckling (SBU 2015).

Prioriteringar inom socialtjänsten

Att prioritera beslut och insatser är en del av vardagen på flera nivåer inom både budgetarbete och klientarbete. Prioriteringar innebär att välja något på bekostnad av något annat eller att sätta något i första rummet. Dessa prioriteringar kan vara både osynliga och synliga. Anledningen till att man blir tvingad att prioritera är att både tid och pengar är begränsade resurser (Petersson 2006). Vi hittar tre väldigt relevanta studier, som hänger ihop, rörande prioriteringar inom socialtjänsten. En studie av Åke Bergmark (1995), Petersson (2006) som bygger vidare på Bergmarks studie och Marie

Wörlén (2010) studie som ytterligare påbyggnad. Vidare hittar vi Dunér och Nordström (2006) som diskuterar prioriteringar med fokus på makt.

Syftet i Bergmarks studie är att påvisa, analysera och diskutera prioriteringar på olika nivåer inom socialt arbete och lyfta fram grunderna för beslut genom att titta på olika värdefördelningsprinciper. Han vill fylla kunskapsluckan runt hur prioriteringar tas inom socialt arbete och väger olika faktorer mot varandra. Enligt Bergmark (1995 s. 83–84) finns det ett ytterligare sätt att se på hur man fördelar resurser bland klienter och dessa är genom de fyra principerna:

1. *Medkänsla*: klienter med mer akut behov får resurser först.
 2. *Grundlighetsprincipen*: att man alltid försöker att fullfölja insatsen tills den är klar, för att på så sätt maximerar insatta resurser.
 3. *Förmågan att klienten kan tillgodogöra sig insatsen*: vilket innebär att en klient som anses mottaglig för en behandling får förtur framför en klient som bedöms mindre mottaglig.
 4. *Effektivitetsprincipen*: Kort sagt att göra rätt insats och att göra den på rätt sätt, för att på så vis få ut så mycket insats man kan för pengarna. Ett problem med detta är att det är svårt att visa på hur effektiv till exempel en långtidsbehandling är jämfört med en kortare behandling inom öppenvården.
- Men här kommer även faktorer som ekonomiska kostnader för insatsen eller risk för försämrade kontakt med klienten in i avvägandet.

Petersson (2006) är överens med Bergmark i stort men vill dra upp resonemanget om den tydliga och den osynliga prioriteringsordningen till ytan. Problematiken runt att det är en dikterad samtidigt som delegerad socialförvaltning, där staten kräver måluppfyllnad av kommunen, har skapat en ny prioriteringslogik anser Petersson. Reciprocitetslogiken är det socialpolitiken grundas i enligt Petersson (2006 s. 49). De tre huvuddragen är *utfall efter förtjänst*, *rättigheter baserade i medborgarskap* och *utfall efter utsatthet*. Utfall på intervention och handling baserad på beslut skiljs åt vid diskussioner om prioritering. Att ha beslutskraft är inte samma som handlingskraft. Välfärdsstaten ersätts med en administrativ stat som ger störningar mellan beslut och handling. Det skapar motsättningar mellan samverkan och konkurrens liksom mellan tvång och frivillighet. Petersson bygger även på med begreppet aktörsförklaringar rörande vad som påverkar prioriteringen. De tre aktörerna är *politiker*, *maktresursperspektiv* och *yrkesgrupper med autonom position i samhället* (med andra

ord gräsrotsbyråkrater) och hur dialogerna mellan dessa aktörer sker, via en organisations riktlinjer, intressegrupperingar eller media. Men det största prioriteringsarbetet startar genom budgetarbetet menar Petersson (2006). Där läggs ramen för hur prioriteringar fortlöper neråt.

Wörlén (2010) håller med Bergmark (1995) och Petersson (2006), förutom på en viktig punkt där hon hävdar att svaren i hennes studie visar att sparbeting och politikermål i slutändan inte har så stor betydelse. Det som kommer högst upp på listan över vad som är grunden i prioriteringar är brukarnas/klienternas åsikter och tjänstemännens egna synpunkter. Resultatet i Wörléns studie sammanfattas med redovisning av uppfattningen att de flesta tjänstemän anser att det inte finns tillräckliga resurser inom verksamheten. Tre fjärdedelar av respondenterna uppger att de tvingas göra prioriteringar ofta eller ganska ofta i sitt arbete och 11 procent anger att de tvingats avstå från en åtgärd de tidigare kunnat välja. Wörlén poängterar dock att de senaste åren innan denna studie (2010) inte varit fylld av besparingskrav som tiden innan Bergmarks studie 1995, vilket kan ha påverkat resultatet.

Dunér och Nordström (2006) diskuterar i sin studie hur makt inverkar på prioriteringar. Handlingsutrymme ger makten att ge avslag och bifall. I fallen där man ger avslag använder sig handläggaren av en strukturell makt och gömmer sig bakom handlingsutrymme och lagar. I de fall handläggaren styr vilken del av informationen en klient får, i syftet att motivera avslag eller bifall, kallas att använda sig av en intentionsmakt. Respondenterna i denna undersökning framstår som mycket lojala mot sin organisations riktlinjer och policys. Alla beslut tas i överensstämmelse med dessa och det framkommer en stark önskan om tydligare, gemensamma riktlinjer. Vilket kan tyda på en stark önskan om att vara rättvis i sina beslut. Vidare belyses att vid bifall används enbart tillgängliga insatser och ingen större reflektion läggs på hur insatser kan individanpassas vilket tyder på att den individuella bedömningen inom äldreomsorgen är en myt och alla ska passa in i formen av redan kategoriserad hjälp och assistans. I klientmötet med äldre och deras anhöriga förhandlas det om servicegrad och intentionsmakten används för att nå en konsensus. Sammanfattat kan man säga att studien visar på respondenternas vilja i att besluten överensstämmer med organisationernas riktlinjer.

Bemöta klientens behov

Blomberg, Kallio, Kroll och Saarinen (2015) har gjort en studie där deras frågeställningar är: *Are there cross-country and within-country differences when it comes to job-related stress among Nordic social workers?* och *Does job stress influence attitudes towards the clients of the social work?*

Deras studie sammanfattar allmänt situationen som att socialt arbete är krävande med tung arbetsbelastning och många rollkonflikter, som exempel mellan klient/organisation. Studien visar, att hur stress upplevs beror på flertalet faktorer men att de kunde se en korrelation mellan utbildning och upplevd stress. De som hade mer utbildning upplevde mer stress. Kanske för att insikterna om följder blir tyngre att bära och ansvarskänslan ökar med kunskap. I studien hittas en stark sammankoppling mellan stora rollkonflikter och hårdare attityd mot klienter. De hittade inte samma koppling mellan stress och negativa attityder. Detta visar på att stress inte har någon större påverkan på hur bedömning, utredning och bifall/avslag av insats sker. Utan att stora rollkonflikter som mellan organisation och klient, där gräsrotsbyråkraten ses som representant för organisationen och styrd av riktlinjerna, påverkar hur klienten hanteras i mötet. Forskarna anser dock att deras upptäckt behöver undersökas mer.

Boman, Lidwall, Magnusson, Månsson (2016) har skrivit en granskningsrapport rörande Socialnämndens arbete med placeringar vilken visar att det finns ett stort fokus på att spara pengar genom att satsa mer på hemmaplanslösningar. De berättar om nämndens, utskottens och chefers starka fokus på ekonomi och budgethållning. Men även om deras kontroll av antalet placeringar med veckovisa rapporter. Det pågår även ett omfattande försök i att utvärdera insatserna och i dessa framgår det att det inte är större kvalitetskillnad på hemmaplanslösningarna eller externa placeringarna. Rapporten pekar ut två faktorer som anledning till det ökade antalet placeringar. Det första är bostadsbristen, som gör hemmaplanslösningar svåra och det andra är oerfarna socialsekreterare som är för snabba att välja externa placeringar. Granskningen visar att antalet externt placeringar procentuellt inte ligger högre i den granskade kommunen än i andra. Boman et al. (2016) belyser faktumet att antalet anmälningar till Socialförvaltningen har ökat, antalet placeringar har ökat men att det enligt

Socialnämnden ändå finns möjligheter till att skära ner kostnader för att hålla budgetmålen. Det finns fler skäl än budget som redovisas för att förespråka hemmalösningar och det är att det skulle vara lättare att ha kontroll på kvaliteten, lättare göra anpassningar till målgrupperna och bättre för klienten att vara i sin hemmiljö under behandling med tanke på nätverk och socialt liv. Rapporten visar att den ökning som skett de senaste åren av klienter med komplex problematik, samsjuklighet ställer högre krav på socialförvaltningen. Ökad flexibilitet och att kunna dra nytta av alla befintliga resurser både inom organisationen och utanför. Inte minst klientens anhöriga och nätverket runt klienten. De nämner även att nya interna insatser måste startas för att matcha behoven som föranleder de externa placeringarna. Kritik mot Socialnämnden framkommer rörande att de inte klart redovisat hur denna process i att ta fram nya insatser ska gå till eller vad som kommer att krävas i detta arbete (Boman et al. 2016).

Teori

Den teori vi utgår från i vår uppsats är Street-level bureaucracy som beskriver olika begrepp rörande handlingsutrymme och är framarbetad av Michael Lipsky (1980). År 2010 kom en ny utgåva med ett tillagt kapitel där Lipsky besvarar kritik riktad mot hans teori. Hans uttryck street-level bureaucracy har vi valt att översätta med det svenska uttrycket gräsrotsbyråkrati som Roine Johansson (2007) etablerat genom sin anpassning av teorin till svenska förhållanden.

De begrepp vi valt att använda oss av från Lipsky's teori om handlingsutrymme är: *resurser, prioriteringar, förespråkare(advocacy) och klienternas behov*. I följande text tänker vi ringa in dessa begrepp och på så vis visa hur vi har tolkat och förstått dem. De begrepp i teorin som vi valde bort var alienation, mål, självbestämmande rätt och konflikt. Detta för att begränsa oss i vårt arbete och för att vi ser betydelsen, genom vår tolkning av dem, vara snarlika med dem vi valt.

Gräsrotsbyråkraten

Lipskys definition på begreppet gräsrotsbyråkrat är: offentligt anställda tjänstemän som har direktkontakt med medborgarna och stor handlingsfrihet i hur arbetsuppgifterna utförs. Denna handlingsfrihet benämner han som handlingsutrymme och det är ett

centralt begrepp i Lipskys teori om gräsrotsbyråkraten. Organisationers bestämmelser, mål och riktlinjer är ofta komplicerade vilket ger utrymme för gräsrotsbyråkraterna att tolka innebörden efter egen förmåga. Gräsrotsbyråkraten har möjlighet att styra hur dennes arbete ska utföras men har inte någon egentlig bestämmanderätt inom organisationen. Socialsekreteraren har dock tolkningsföreträde och beslutsdelegation vilket leder till att organisationens riktlinjer de facto tillämpas utifrån gräsrotsbyråkratens syn på dem och det kanske inte alltid överensstämmer med hur tanken var med riktlinjerna. Handlingsutrymmet kan i detta perspektiv upplevas som stort och en organisations möjlighet att minska gräsrotsbyråkratens handlingsutrymme vore att öka regelstyrningen och rutiniseringen av arbetet. Även normer och värderingar i samhället, inom organisationen och i närmsta arbetsgruppen påverkar handlingsutrymmet eller hur det används. Johansson (2007) bygger vidare på Lipskys teori och försvenskar den. Han vill lägga lika stor vikt till skillnader i klientrelationer, som möten som inte sker ansikte mot ansikte utan per telefon eller post. Vi återkommer till detta under punkten klientrelationer. Vidare vill Johansson poängtera att inte alla offentligt anställda tjänstemän med klientkontakter ska räknas till gräsrotsbyråkrater utan endast de som har stor handlingsfrihet och möjligheter att ifrågasätta eller göra egna bedömningar av både organisationens riktlinjer och klientens krav.

Socialt arbete är ett fält med bristande *resurser* både vad gäller antal handläggare, det vill säga tid, och ekonomiska resurser. Konsten att använda sitt handlingsutrymme i tids och pengabrist sätter ännu större krav på handläggarens skicklighet och kunskap. En utmaning är att förutse efterfrågan på organisationens tjänster och en annan är att följa satt budget. Lipsky (1980 s. 31) menar att dessa utmaningar ej går att lösa, för även om man specialiserade handläggarnas arbetsuppgifter för att frigöra tid till de kvalificerade uppgifterna så gav det vid försök inte mer än marginell förbättring. Dilemmat inom socialt arbete är att ju bättre lösningar som hittas på ett samhällsproblem, desto större blir efterfrågan på dessa lösningar. En metod organisationer använder sig av för att minska för hög efterfrågan är att lägga på egenkostnader eller andra ekonomiska hinder. Detta sker samtidigt som grundläggande, lagstadgad service inte får bli drabbad och ingen socialt utsatt grupp ska bli berövad sin rätt till hjälp vilket Lipsky (1980 s. 39) kallar att organisationen vill "trim the fat".

Prioriteringar inom socialt arbete är en aktiv del i processen hela vägen från start till mål. Det finns alltid något skäl som väger över ett annat i valet av behandlingar, boenden eller andra insatser. För att optimera välfärden för så många som möjligt finns det en grundläggande mekanism som leder till att man måste prioritera. Enligt Johansson (2007 s. 51) börjar denna prioriteringsprocess redan vid första träffen med klienten. Hur ett ärende kommer till en socialsekreterare, arbetsplatsens hanteringsätt rörande arbetsbelastning eller det sätt man avläser en ansökan för att bedöma om det ska startas en utredning eller ej är exempel på prioriteringar. Andra kan vara, vilken insats ska sättas in för att bäst hjälpa klienten eller hur man förhåller sig till satt budget. Allt är prioriteringar och i dessa avväganden spelar handlingsutrymmet en stor roll.

Sättet att arbeta med människor och deras individuella behov genom en byråkratisk organisation som kräver jämlikhet och sätter gränser kräver att klienten har en engagerad *förespråkare* som kan, hinner och vill argumentera för just denne klientens personliga behov av insatser. Socialsekreteraren kan liknas vid en advokat som ska försvara klienten med sin skicklighet, kunskap och position mot organisationens byråkratiska del. Det finns en tröghet eller spänning mellan organisationens krav på återhållsamhet med resurser och socialsekreterarens önskan om tid och pengar till rätt insatser för klienten. För en socialsekreterare är det viktigt med en balans i sitt förespråkande på båda hållen. Inte vara för spensersam med skattemedel och inte heller gå för lätt på organisationens krav på återhållsamhet gentemot budget. Organisationer har oftast ett förhandlingsutrymme rörande kostnader, så det gäller att använda sitt handlingsutrymme och förespråka just sin lösnings bästa effekt för klienten. Svårigheten att mäta socialsekreterarens framgång eller en insats effektivitet i pengar gör det problematiskt att förespråka vissa dyra insatsers långsiktiga fördel (Lipsky 1980).

I undersökandet av *klienternas behov* är mötet det grundläggande. Ofta är klienten motvillig och tvingad av utomstående faktorer att söka hjälp. Socialförvaltningen har monopol på att tillgodose grundläggande behov och detta gör mötet även laddat med maktobalans. En motvillig klient går ofta att få till en villig klient som godkänner socialsekreterarens val av insats men det finns flera faktorer som leder till detta. Mötet är en stor del i detta där socialsekreteraren ska vinna förtroende, förespråka och förklara varför en insats kan vara bättre än en annan. Lipsky (1980) säger att relationerna mellan

klient och socialsekreterare är primärt beroende på vilka prioriteringar och val socialsekreteraren gör men även vilka begränsningar som finns inom organisationen.

Johansson (2007 s. 57–58) uppmärksammar klientens svårigheter att få hjälp över gränserna. En byråkratisk organisation uppdelad i specialområden gör att klienten måste kategoriseras och dessa gränser som då sätts mellan olika kategorier kan utgöra hinder i arbetet med klienten. Men dessa gränser är godtyckliga och tolkningsbara. Klienten är i gräsrotsbyråkratens perspektiv en individ och en klient medan organisationen bara ser ett fall eller ett ärende. Ju svårare det är att passa in en klient inom befintliga kategorier eller hur mer engagerad gräsrotsbyråkraten blir i klientens problem desto mer handlingsutrymme vill denna använda. Är handlingsutrymmet då minskat på grund av interna regler eller rutiner blir motsättningarna mellan klient och organisation stora. Klientrelationen blir i detta sammanhang snarare ett redovisat resultat av en kamp som gräsrotsbyråkraten utfört och inte ett objektivt eller opartiskt handläggande. Johansson räknar upp fem strukturella variationer inom vilken klientrelationen äger rum och dessa är; *bundenhet till regler, specialiseringsgrad, tid per ärende, intresseriktning och avstånd*. Dessa faktorer innebär att klienter ska behandlas likvärdigt och efter satta regler, hur snävt specialiserad en organisation har gjort sig, hur individanpassad en insats kan göras, strömmen av ärenden som ska masshanteras, balans mellan kontroll och service och det sista som är själva mötet och dess eventuella närhet och varaktighet, eller frånvaron av ett direkt möte utan istället kontakt via telefon eller post/mejl. Klientrollen är av dubbel karaktär så till vida att den är en kontakt mellan två människor men även ett förhållande mellan organisation och klient.

Kritik till teorin om gräsrotsbyråkraten

En kritiker till teorin om gräsrotsbyråkratens möjligheter att påverka är Howe (1991). Han påstår att handlingsutrymmet är starkt överdrivet. Dels att det är kapat av organisationens kontroll över riktlinjer, rutiner och regler men dessutom att kunskap, etik och erfarenhet inte påverkar nämnbart utan utgör bara en naiv önskan om hur socialsekreterarna vill det ska vara. Professioner inom medicin och lag har uppnått denna önskan baserat på att deras arbete är lättare att precisera ner i punkterna behov och utbud i kombination över egen makt över kunskapsskapandet i ämnena. De har skapat en unik, monopolbaserad marknad över sin skicklighet och kunskap. Denna

status har inte socialt arbete uppnått, enligt Howe (1991). Bristen på status och makt ger minskad handlingsfrihet och denna svaghet beror på oförmågan att visa på syftet med deras arbete och inte heller effektiviteten på deras insatser. Tvärtom definieras hela tiden deras arbete av andra genom organisatoriska riktlinjer, resursfördelning och framförallt via lagstiftningen. Han drar det så långt som att begreppet socialt arbete inte existerar utanför sin kontext, varken organisationens eller den politiska kontexten.

Evans och Harris (2004) anser att kritiken mot Lipskys teori är överdriven. De håller med till viss del att handlingsutrymmet har minskat på grund av rutiner och regler men att skickligheten hos mellanchefer och gräsrotsbyråkrater håller det vid liv. Deras kritik mot både Lipsky och Howe är deras gemensamma åsikter om att handlingsutrymme enbart är en god sak. Evans och Harris anser att det även kan vara av ondo. En ridå att gömma sig bakom. Maktmissbruk är direkt följd av missbrukandet av just handlingsutrymme för ett negativt syfte. Deras ståndpunkt är att båda linjerna av förespråkare för och emot förekomsten av handlingsutrymme måste enas i sina framtida analyser i att det inte är ett allt eller inget fenomen, utan en gradvis frihet i beslutsfattande beroende på situation.

Metod

Under denna rubrik kommer vi att redovisa vald metod, vetenskapsteoretisk position, urval och metodens tillförlitlighet.

Kvalitativ ansats

Vi har använt oss av en kvalitativ metod med inspiration från ett hermeneutiskt vetenskapsideal. Det betyder att vi utgick från vår vilja att förstå och tolka vår empiri. Utifrån vår förförståelse ville vi få mer kunskap om hur uppfattningen är rörande vårt forskningsproblem och vad som påverkar den. Vi använde ett tolkande synsätt och då var det viktigt att även tänka på kontexten, för att tolka på ett bra sätt (Bryman 2011 s. 507; Lind 2014 s. 117; Svensson 2015 s. 210–211). När vi skriver att vi vill förstå och kunna tolka vårt material innebär det att vi tilldelar vår empiri en mening eller betydelse. Detta innebär att flera olika perspektiv kan ge olika tolkningar och meningar (Svensson 2015 s. 211). Den tolkningen som blir den mest trovärdiga beror på flera

olika faktorer som bland annat de frågeställningar forskaren har, vilka perspektiv som förförståelsen ger och vilken eller vilka teorier som valts (ibid).

Valet av metod är viktig och styr inte bara hur forskningsarbetet ska göras utan även hur arbetet kan granskas av andra i efterhand (Lind 2014 s. 115). Detta bidrar även till att forskningen och analysen av empirin blir mer trovärdig (Svensson & Ahrne 2015 s. 25).

Semistrukturerade intervjuer

Vi har genomfört semistrukturerade intervjuer med 6 stycken socialsekreterare med myndighetsutövning i sina arbetsuppgifter varav 3 enskilda och en gruppintervju med tre stycken. Enligt Eriksson-Zetterquist och Ahrne (2015 s. 38) är fördelen med semistrukturerade intervjuer att frågor och ordningsföljd kan anpassas beroende på intervjusituation. Författarna pekar även på vikten av att låta intervjun visa vilken intervjutyp det kommer att leda till. Bryman (2011 s. 415–416) skriver att man vid en semistrukturerad intervju håller sig till en intervjuguide som en sorts ram vilken medför att det blir lätt att ha nya följdfrågor och där intervjupersoner har en ganska stor frihet att utforma sina svar. För att få relevanta och utförliga frågor genomförde vi först en pilotintervju, där det framgick att vi skulle behålla frågorna som vi hade valt eftersom de var relevanta. Under våra intervjuer visade det sig att nya frågor tillkom till vår guide och några av våra frågor behövde inte ställas i varje intervju på grund av utförliga svar tidigare i intervjun. Några intervjuer behövde vi knappt ställa frågor och vid andra intervjuer fick vi snabbt hitta fler frågor för att det var en mer fåordig respondent.

Vi genomförde intervjuerna på respektive socialförvaltning. De enskilda intervjuerna utfördes inne på deras egna kontor och gruppintervjun i ett konferensrum. Intervjuerna tog allt från 30 minuter till 60 minuter. Det var inga missförstånd eller oklarheter utan allt flöt på bra med fylliga svar och utan avbrott förutom ett par borttryckta samtal som inte var brådskande.

Fördelen med gruppintervju tyckte vi var att dessa tre ledde varandra djupare in i svaren än vad vi kanske hade kommit med dem i enskildhet. De jämförde erfarenheter mellan varandra och kom självmant med nya exempel. Nackdelen med gruppintervju är att det

blir svårare att se om åsikterna blev påverkade av att det blev konsensus i frågan eller om de hade varit starka nog att framhäva eventuella skillnader i åsikterna?

Vi valde att vi båda skulle vara närvarande vid alla intervjuer. En av oss ställde frågor och den andra förde anteckningar och bedömde kroppsspråk eller fångade upp trådar i samtalet som kunde spinna vidare i intressanta nya frågor.

Urval

Vi valde en kvalitativ urvalsmetod som heter målinriktat urval då vi ville hitta relevanta samband mellan forskningsfrågorna och urvalet av respondenter (Bryman 2011 s. 434). Eftersom vi ville få in jämförbar empiri för att se eventuella skillnader och likheter på våra frågor planerade vi att intervjua socialsekreterare från 3 olika kommuner. Dels för att få djupare förståelse om deras uppfattning om deras handlingsutrymme men också för att kunna se eventuella skillnader eller likheter mellan socialsekreterarnas svar beroende på kommunens riktlinjer.

Kommunerna valde vi ut på grund av storlek och närhet. Vi hade önskat att hitta skillnader i politisk styrning, men det var svårt. I nästa steg valde vi organisation relevant utefter vårt syfte och frågeställningar och kontaktade socialförvaltningarna i våra tre utvalda kommuner. Därefter bokade vi in intervjuer med socialsekreterare som arbetar med myndighetsutövning. Detta betyder att vi använde ett tvåstegsurval (Ahrne & Svensson 2015) eftersom vi först valde kommun och där kontaktade enhetschefer eller personer vi kände sedan tidigare på respektive socialförvaltning och sedan kontaktades de namngivna socialsekreterare vi fått som förslag. Respondenter i kommun A och C hittade vi genom egna kontakter och kommun B fick vi kontakt med via enhetschefen som tipsade om två socialsekreterare som kunde vara lämpliga. Vi tänkte ha med i tankarna att dessa skulle kunna vara utvalda för att deras åsikter passar in i enhetschefens mall. Efter två veckors fruktlösa försök till kontakt med de två socialsekreterarna i kommun B kände vi oss tvungna att nöja oss med de intervjuer vi hade gjort och avskriva dem. Risken skulle annars vara att vi inte skulle klara tidsfönstret för uppsatsens färdigställande. I detta skede, för att få mer material att arbeta med, valde vi, efter godkännande, att lägga till empirin från vår pilotintervju.

Vårt urvalssätt kan ha påverkat vår empiri på olika sätt. Respondenterna i kommun A har kanske påverkats av att vi inte var helt okända sedan innan. Där tänkte vi att kommun C och B där vi inte kände personerna alls, skulle få agera vägvisare. Vår tanke att intervjua socialsekreterare med myndighetsutövning i arbetsuppgifterna beror på att handlingsutrymmet mellan lag, budget och klientens behov är en komplex arbetsuppgift. Enligt Eriksson-Zetterquist och Ahrne (2015 s. 42) ökar tillförsikten till att materialet blir oberoende av enskilda intervjupersoners uppfattningar när man intervjuar sex till åtta personer och därför tänkte vi från början intervjua tre stycken från varje kommun vilket hade gett oss nio stycken respondenter. Kommun A bad om att de tre skulle få en gruppintervju för de tänkte att de sparade tid. Kommun B var det bara två som initialt ansåg sig ha tid att ställa upp först men det vi blev tvungna att tacka nej då deras första lediga tid var för långt fram. I Kommun C fick vi tre respondenter i enskilda intervjuer. Vilket gav oss en gruppintervju med tre stycken och tre individuella. Vi lade ingen vikt vid ålder, kön eller erfarenhet vid urvalet.

Förförståelse

Något vi tänkte på under arbetets gång var vår påverkan genom vår förförståelse. Både för intervjufrågorna och i intervjusituationen. Är det en nackdel, fördel eller både och att vi kunde gå direkt på kärnan av problemet på ett annat sätt än om någon utan förförståelse hade fört intervjun? Hur detta har påverkat vår empiri är svårt att veta eftersom vi inte har något att jämföra med. Vi anser i detta fall att vi har nytta av vår förförståelse just för att vi kan utnyttja tiden under intervjun effektivt utan att behöva be om grundläggande förklaringar på till exempel vad en extern placering eller en hemmaplanslösning innebär. Annan förförståelse vi har efter vår praktik på socialförvaltningen i våras, är att det är stor fokus på styrkort, budget, ändrad delegationsordning, hemmaplanslösningar respektive externa placeringar. Nackdelen med förförståelsen kan vara att vi missar grundläggande saker som en utomstående hade fastnat vid och fördjupat sig i. Att vi eventuellt blivit för stor del av socialsekreterarnas verklighet att vi inte såg vissa mönster.

Vi var även medvetna om förförståelsen i intervjusituationen så vi inte skulle påverka respondenternas svar genom att lägga svar i munnen på dem utan förhålla oss nyfikna och öppna för alternativa förförståelser. Annars hade vi inte kunnat hävda att vår studie

har relevans, öppenhet eller flexibilitet. Vi hade en problemställning som vi vill belysa och denna problemställning var vi öppna för att den skulle kunna ändras beroende på empirin som vi samlat in. Men den förhöll sig oförändrad då det var störst fokus på vårt problemområde.

Metodens tillförlitlighet

Det är önskvärt att all forskning ska bedrivas sakligt och objektivt för att forskningsresultatet ska vara så trovärdigt som möjligt, (Bryman 2011 s. 30, 143 och Lind 2014 s.141). Enligt Bryman (2014 s. 43) är det svårt att helt uppnå fullständig objektivitet på grund av våra värderingar, vilka formats av vår kultur och som hjälper oss kategorisera vår verklighet. För att en kvalitativ undersökning ska vara så tillförlitlig som möjligt tar Bryman (2011 s. 52) upp fyra stycken kriterier: *trovärdighet*, *överförbarhet*, *pålitlighet* samt *konfirmering*. För att skapa en *trovärdighet* i resultatet behöver vi kunna visa att vi följt de regler som finns. Ett alternativ är att göra en respondentvalidering (Bryman 2011 s. 354). Detta innebar att vi höll dörren öppen för att få återkoppla med de vi intervjuat i vårt analysarbete för att säkerställa att vi inte missförstått. Vi gjorde inte detta då vår transkribering var enkel tack vare bra ljudkvalité och tydlighet i svaren. En risk är att förståelsen av det som sägs kan tolkas olika men vi ansåg att vår tolkning inte var under tveksamheter eftersom våra respondenter var samstämmiga i sina åsikter och tydliga i sina ordval. Det finns ändå viss risk att vi tolkat uttalanden på ett felaktigt sätt men inget som vi sett några exempel på. Vi lyssnade om på några passager som blivit oklara i materialet på grund av språkmissförstånd som paragrafryttare/paragrafflyttare och liknande men dessa har inte orsakat missförstånd i förståelsen av empirin.

I vår studie kan det vara vår förförståelse som påverkar tillförlitligheten eller *trovärdigheten*. Vi var medvetna om att våra frågor i intervjuguiden (bilaga 2) vi gjorde kanske skiljer sig åt jämfört med om någon utan vår förförståelse hade ställt frågorna. *Överförbarheten* är svår med en intervju på så få som 7 personer eftersom det blir mer ett unikt kontextuellt fokus i en kvalitativ metod (Bryman 2011 s. 355). Eftersom vi fått många och fylliga svar i intervjuerna rörande komplexiteten runt beslutssituationen har vi ändå bedömt det rimligt att resultaten är överförbara mellan fler kommuner. I de kommuner vi utförde studien var förutsättningarna olika men svaren nästan enhälliga

vilket talar för en överförbarhet. För att säkerställa att det finns en *pålitlighet* ska vi ha ett granskande synsätt och tydligt redogöra för alla steg i processen. Att påvisa pålitlighet är enligt Bryman ett stort jobb som tar mycket tid eftersom det ska gås igenom en enorm mängd material som samlats ihop. Det gör att tiden ofta blir det som sätter stopp för denna validationstekniska regel. Vi anser att vi agerat i god tro och varit tydliga med att vi inte medvetet låtit våra egna teorier eller värderingar påverka varken själva processen eller slutsatserna, detta är fjärde punkten - *konfirmering* (ibid). Detta för att det är svårt att vara objektiv i kvalitativ forskning men även för att kunna styrka resultatets äkthet (a.a. s. 357).

Vi måste även ta med i beräklandet att eftersom vi kände till respondenterna i kommun A sedan innan kan detta ha påverkat empirin på olika sätt. Men vi ser ingen skillnad i svaren mellan kommun A och C som skulle kunna härledas till detta. Förförståelsen möjliggjorde att vi kunde komma direkt till kärnfrågorna men utan att ställa ledande frågor utan allmänna och öppna. Om detta har vi redan skrivit under rubriken förförståelse.

Vi valde att inte berätta syfte och frågeställning innan intervjun för att inte leda respondenterna. Tanken med det var att se om vi hittade data som motsade vårt syfte eller kanske hittade andra intressanta frågeställningar.

Arbetsfördelning

Vi har gemensamt diskuterat, resonerat och letat material till denna studie. Vi har vidare gemensamt genomfört samtliga intervjuer med Jasmina som frågeställare och Marie sidan om för att flika in med följdfrågor, iaktta, anteckna och som inspelningsansvarig. Alla texter har genomgått och bearbetats av oss båda för att få en genomgående röd tråd och språkbruk. Transkriberingen har utförts av oss båda gällande gruppintervjun och sedan tog Jasmina över det arbetet med de individuella intervjuerna medan Marie skrev ihop vår tidigare forskning och teori. Kodning och resultat, analys och diskussion har skrivits gemensamt.

Etiska övervägande

Enligt Bryman (2011 s. 131–132) och Kalman och Lövgren (2012 s.13–14) är de etiska riktlinjerna till för att skydda de personer som man intervjuar inför en undersökning/forskning. Författarna tar upp fyra viktiga etiska principer som man bör tänka på inför en intervju: *Informationskrav, samtyckeskrav, konfidentialitetskrav och nyttjandekrav.*

För att uppfylla *informationskraven* har vi informerat våra respondenter om syftet med intervjun. Vi har informerat att deltagandet är frivilligt och att de kan avbryta när de vill. Detta har vi också skrivit i vårt informationsbrev (bilaga 1) som vi har mailat under kontakten rörande mötestider.

Samtyckeskravet har uppfyllts genom att respondenterna har mottagit vårt informationsbrev och muntligt samtycker till att intervjuas. De fick också godkänna om vi fick spela in intervjun eller inte.

Konfidentialitetskravet har uppfyllts då samtliga uppgifter har hanterats varsamt och inte delas med tredje part. Våra respondenter påpekade allihop att de inte behöver vara anonyma för de står för vad de säger. Men vi försäkrade om att vi ändå kommer behandla alla uppgifter konfidentiellt och anonymisera. Vi förtydligade oss med att vi tänkte att det ändå skulle vara tryggt och veta att det inte skulle kunna gå att koppla svar till enskilda socialsekreterare på grund av risken för eventuella konflikter med chefer till exempel. I redogörelsen av resultaten har det inte uppgetts några personuppgifter eller enskilda resultat som kan äventyra respondenternas identitet. Deras integritet har skyddats genom att minska risken för igenkännande av respondenterna genom att välja flera kommuner. Som följd till tydlighet på denna punkt kan det leda till ett öppnare samtal än om respondenterna känner att det finns risk att dennes åsikter blir offentliga. Det mest allvarliga som skulle kunna hända är att empirin skulle komma ut till chefer eller medarbetare och då är *konfidentialitetskravet* kanske den viktigaste principen. Det finns en obalans i makt mellan chef och anställd vilket kan bli problematiskt om obekväma åsikter som kan kopplas till en enskild socialsekreterare kommer fram utifrån vår studie.

Materialet som vi har fått genom intervjuerna kommer vi enbart att använda för forskningsändamål samt att materialet kommer att förstöras efter att vår uppsats blir godkänd, därmed kommer vi även uppfyllt *nyttjandekravet*. Även detta krav är för att skydda respondenternas integritet och inte riskera en eventuell utsatthet i arbetssituationen framöver.

Vi menar inte att denna studie är etiskt komplicerad eftersom våra frågeställningar rör vanliga frågor i arbetslivet och inte innehåller frågor av privat eller etisk natur. En viktig sak vi har tänkt på är platsen för intervjuerna. Det kan vara problematiskt att intervjuerna skedde på socialförvaltningen men på grund av tidsbrist för socialsekreterarna var det svårt att motivera att utföra intervjuerna på annan plats.

Bearbetning

Efter intervjuerna var genomförda började vi första transkriberingen av gruppintervjun tillsammans. Men det var väldigt tidskrävande så vi bestämde att Jasmina gjorde transkriberingen på de enskilda intervjuerna medan Marie skrev på teori och forskning. Transkriberingen skedde direkt efter intervjuerna för att ha allt i färskt minne ifall inspelningarna skulle vara svåra att avlyssna eller filerna bli skadade.

Vi har inte utgått från ett fastställt kodningsschema utan använt oss av en kodningsmetod förespråkad av Rennstam och Wästerfors (2015 s. 224–226) samt Bryman (2011 s. 514). I första steget gjorde vi en initial eller öppen kodning där vi skrev kommentarer spontant i kanten efter hand som vi läste. När vi såg samma fraser eller ord dyka upp och det började synas ett mönster gick vi över till en mer selektiv eller fokuserad kodning. Vi letade även efter ord som eventuellt bröt ett mönster. I vårt fall var det i detta steg i kodningen vi kopplade på våra utvalda begrepp från teorin om gräsrotsbyråkraten – *Prioriteringar, resurser, förespråkare/argumentation och klienternas behov*. Vi lade till argumentation till begreppet förespråkare för att förtydliga. Det blir även dessa begrepp vi kommer att tematisera vår analys efter.

Vi tänkte aktivt, under hela arbetet, på att hantera empirin med respekt och låta den styra hur vi ska se på den utan att bli för upptagna av vår förförståelse. Detta för att inte

missa eventuella mönster som motbevisade vår förförståelses aktualitet. Vi hittade inget som pekade på detta.

Vi var öppna för att eventuellt utföra fler intervjuer för att nå en mättnad av empiri. Med mättad menas att svaren återkommer och ingen ny kunskap tillförs. Vi anser att alla vinklar och variationer har belysts och det har framkommit tydliga relationer mellan våra frågor och teman så vi anser att vi inte behöver genomföra fler intervjuer än de vi har gjort vilket Bryman (2011 s. 394) nämner som indikationer på mättnad.

Även om vi anser att materialet var mättat redan efter gruppintervjun och de tre enskilda valde vi att inkludera pilotintervjun i empirin för att få än mer tyngd i materialet.

Resultat och analys

I vårt arbete med kodningen blev centrala begrepp från teorin om gräsrotsbyråkraten tydliga och utifrån dessa kommer vi att redovisa vårt material och vår analys kopplat till vår teori under respektive begreppsrubrik – *Prioriteringar, resurser, förespråkare/argumentation och klientens behov*. Detta för att belysa hur resonemangen ser ut hos våra respondenter jämfört med hur handlingsutrymmet beskrivs utifrån teori

Här presenterar vi våra respondenter och redogör därefter för vårt resultat och vår analys kopplat till våra frågeställningar.

Respondent A är 26 år, har arbetat drygt 2 år med myndighetsutövning.

Respondent B är 35 år och har arbetat 10 år med myndighetsutövning.

Respondent C är 34 år och har arbetat 11 år med myndighetsutövning.

Respondent D är 47 år och har arbetat drygt 13 år med myndighetsutövning.

Respondent E är 38 år och har arbetat i 11 år med myndighetsutövning.

Respondent F är 40 år och har arbetat i 10 år med myndighetsutövning.

Respondent G är 47 år och har arbetat i 12 år med myndighetsutövning.

Prioriteringar

I vår empiri framgår det att det dagliga resonemanget bland våra respondenter rör sig runt hur prioriteringar görs. Det är kostnader, som i slutändan är den viktigaste grunden för organisationen medan det är klientens behov som är viktigast när respondenterna får bestämma själva. Grunden eller önskan att medkänsla eller effektivitet ska vara några av de viktiga principerna kringgås enligt de svar vi fått ta del av. Med exempel som att till och med LVM, som är en tvångslagstiftning med snäva rekvisit att uppfylla, är aktuell i kostnadsbesparingsivern. Det nämns som exempel genom ett par upplevelser av att chefer glider på svaren lite, eller drar ut på tiden för att undvika att behöva ta dyra beslut om externa placeringar. Istället verkar det som att cheferna vill att ärendet ska bli provat som ett LVM i förvaltningsdomstolen. Resonemanget är där att de ser att chefen söker stöd i tvångslagen för att slippa få en dyr kostnad på sin hals utan kan hänvisa till domstolen när budgetsprickorna kommer på tal från ledningen och nämnden. Detta leder till ilska hos socialsekreterarna av flera anledningar. Framförallt för att klienten hinner råka väldigt illa ut innan LVM kan bli aktuellt men även för att frivilliga placeringar där klienten är med och är motiverad har bättre utfall.

Å andra sidan lyfts även resonemang som visar att cheferna har åsikter över att det har tagits för många LVM. Till sina försvar hävdar respondenterna att det är svårt att på förhand sätta en siffra på hur många LVM som kommer att behövas per år eftersom det beror på vilka klienter och vilka behov som kommer att behöva mötas. Dessutom poängterar flertalet av respondenterna att när samtliga LVM granskats av cheferna har det framkommit att samtliga varit befogade. Vi har valt ut ett talande citat av Respondent C som får sammanfatta resonemanget rörande prioriteringar vid tvångslagstiftningen. ”Ja, det är bara kronor och ören. Jag har aldrig upplevt att det är så mycket som just nu, till och med när det gäller LVM.”

Rörande valet av insats finns ett starkt fokus på att klientens behov ska lösas på hemmaplan, det vill säga hemkommunens egna insatser ska räcka. När samtliga insatser har genomgått av en klient eller om klienten har ett så omfattande behov som inte kan tillgodoses på hemmaplan, så finns det externa placeringar upphandlade som går att ge bifall till. Samtliga respondenter är överens i att det finns tydliga riktlinjer att dessa ska

undvikas på grund av att de är dyrare. Att de kostar mer är beroende på att boende och vård ingår på ett annat sätt, utöver själva behandlingen i sig. Stående ledordet samtliga respondenter hänvisar till är öppenvårdslösningar som till exempel citat nedan från Respondent F.

Nä, alltså vi har inte så mycket, vi... man rättar nästan utredningsförfarande efter att man redan innan... vet att det ska leda till en öppenvårdsinsats eh, så på så sätt påverkar... jag hade kanske skrivit... en helt annan bedömning eller så om jag hade vetat att jag hade kunnat bevilja extern placering.

Prioriteringar är ett viktigt begrepp i Lipsky's (1980) teori om handlingsutrymme. Grupper ställs mot grupper och individer mot andra individer. Vem ska få ta del av de begränsade resurser som finns? När gräsrotsbyråkratens upplevda handlingsutrymme blir begränsat av kostnader så som vi ser i till exempel citatet ovan, framstår Lipsky's teori som eventuellt inaktuell. Enligt Lipsky börjar prioriteringsprocessen redan vid första träffen med en klient och att handlingsutrymmet är en viktig del i hur detta sker. Vilka tankar som socialsekreteraren har med sig in i mötet och under bedömningen styr hur avvägandet mellan resurser sker. Både tid och pengar styr prioriteringsprocessen. Att hantera spänningarna mellan handlingsutrymme, klientens behov och organisationens riktlinjer är svårt men när ekonomin dikterar vad som ska väljas blir det obalans. Hur vinner klientens behov mot budget? Lipsky hävdar att handlingsutrymmet riskerar att försvinna om man inte är försiktig med riktlinjer och rutiner och det kan vara resultatet av hans teorier farhågor vi ser nu. Det kan även peka på att kritikerna till teorin har rätt i att handlingsutrymmet i princip är en chimär och att organisationens rutiner och regler har tagit över (Howe 1991).

Upplevelsen och resonemanget bland samtliga respondenterna är att handlingsutrymmet är starkt. Samtidigt står det i kontrast till att de berättar att de inte får välja behandling utifrån klientens behov och att man till viss del lyder efter denna riktlinje. Att kunna få välja fritt efter delegation från cheferna, men bara av hemkommunens insatser är ett handlingsutrymme med restriktioner vilket hittas i resonemanget. Men verkar till stor

del ha en styrkande effekt på att vässa argumenten för att förhandla igenom rätt behandling för sin klient.

Vid frågan om respondenternas utopi för framtiden nämnde nästan samtliga socialsekreterarna önskan om att få ha en egen budget. I vidareutvecklingen av denna tanke kom det fram extra tydligt att medkänsla är en viktig princip i prioriteringar mellan klienter eller insatser. Vi visar det här genom citatet där önskan om egen budget förvandlades till en vidare önskan att enheten inom verksamheten skulle få större budget:

Jag tänker på att mina klienter får inte vinna bara för att jag kanske har x antal mindre antal klienter som inte har stora behov. Än någon kollega som kanske har 10 klienter som kanske behöver extern placeras.
(Respondent G).

En viktig princip som också lyser igenom i materialet är effektivitetsprincipen. Resonemangen runt svårigheterna att visa på hur effektiv en långtidsexternplacering på behandlingshem är jämfört med en kortare inom öppenvården. En dyr insats räknas inte ut på flera år utan gör stora hål i de kommunala ettåriga budgetarna och därför prioriterar socialnämnd och organisation hemmaplanslösningar som är kortsiktiga, billiga lösningar. Flera av respondenterna menar att det krävs stor ekonomisk kunskap att lägga i argumentationen upp mot cheferna. Resonemanget är enligt här, hittar socialsekreteraren bra argument, gärna ekonomiska sådana, så tar cheferna gärna ärendet vidare uppåt i organisationen och behandlingen blir godkänd. Kostnadseffektiviteten ser logisk ut på en kommunal budget men vad kostar det att ha samma klient återkommande på flera olika behandlingar för att denne inte fick rätt från början? Detta slår igenom som att effektivitetsprincipen för människan är satt ur spel för att enbart gälla kortsiktig ekonomisk effektivitet. Hade det funnits möjligheter att göra kostnads-effekt analys eller kunnat applicera QALY's (Ferraz-Nunez, Karlberg och Bergström 2007) på placeringar så hade kanske scenariot sett annorlunda ut? De stora skillnaderna på mål inom de olika verksamheterna i socialt arbete orsakar svårigheter att mäta värdet på effekterna av behandling. Majoriteten av respondenterna hävdar att deras resonemang med långsiktiga och tydliga planer för klienten i samband med starkt

försvar för varför en dyr kostnad blir billigare i längden, är det som trots riktlinjernas bromsar hjälper dem att få igenom sina externa placeringar i de flesta fallen.

Här hittar vi en svaghet där Lipskys teori behöver moderniseras till att inbegripa vad forskningen från 1995 fram till nu har kommit fram till både genom Bergmark (1995), Petersson (2006) och Wörlén (2010). Vilket är att budgetbesparingar har direkt konsekvens för kvalitén på socialt arbete och speciellt utsatta framstår den svagast prioriterade gruppen; missbrukare. Det ökade kommunala självstyret har lett till en förskjutning av stödjande arbete till ett kontrollerande arbete. Detta i att budgeten sätter flaggan på hur prioriteringen ska ske och att budgeten upplevs snäva in handlingsutrymmet vilket ger kritikern Howe (1991) en poäng. Ett exempel på detta är följande citat:

Det är återkommande, man får ju alltid höra på det. Ta det billigaste alternativet. Men nu är det lite väl. (Respondent A).

Kämpaglöden att använda sitt handlingsutrymme är dock på full kraft bland respondenterna. Vilket visar på aktualiteten på Lipskys teori och Evans och Harris (2004) svar på kritiken till teorin, som menar på att det är skickligheten hos mellanchefer och gräsrotsbyråkrater som håller handlingsutrymmet igång. Viljan att slåss för sina klienters behov mot snävare ramar än tidigare, sporrar socialsekreterarna och de menar att de som inte har den kämparviljan gör mer skada än nytta inom socialt arbete.

Vi kan se tendenser att intentionsmakt, som Dunér & Nordström (2006) beskriver, används i syfte att mörka möjliga åtgärder för klienten. Dock ser vi att det används till klientens fördel. Att inte säga vad som skulle vara en bra behandling förrän efter chefen har godkänt kostnaden är för klientens bästa, med tanke på risken att tappa motivation eller framstå som opålitlig. Viljan att argumentera hos chefen för klientens behov är stor hos alla våra respondenter. Dock ska påpekas att vi hittat resonemang som liknar det Wörlén (2010) hittade i sin studie rörande att man tvingats avstå från åtgärder man tidigare kunnat välja på grund av nya ekonomiska riktlinjer. Vilket visar sig i resonemanget om större svårigheter att göra bra prioriteringar och motsägelsefulla

upplevelser över sitt handlingsutrymme. Det tyder på att bristande ekonomiska resurser idag gått om tidsbristen och blivit den största anledningen till prioriteringar. Vilket belyses även i vår studie när vi fått ta del av socialsekreterarnas resonemang om hur det prioriteras. Det ständigt återkommande är just ekonomi och budget och känslan av att speciellt socialsekreterare som arbetar med klientgruppen missbrukare har fått snävare handlingsutrymme på grund av dessa riktlinjer då budgeten till denna grupp inte ökar efter behovet.

Resurser

Det talades inte nämnvärt om problemet med tid som resurs, utan fokus var till störst del på ekonomiska resurser under samtliga intervjuer. I de svar tid kom upp som en bristande resurs var det framförallt gällande arbetet som behövdes läggas ner på att vässa argument för att få igenom den behandling man ansåg var bäst för klienten. Vissa blev extra inspirerade av detta medan någon enstaka berättade att de valde att ibland skriva förslag på annan insats i utredningen än vad socialsekreteraren själv hade önskat, för att tillgodose organisationens önskemål. Problemet med bristande ekonomiska resurser är stort enligt samtliga tillfrågade som till exempel respondent F påpekar:

Det är ju att alla hemmaplanslösningar är ju alltid billigare än externa lösningar och därför ska det i största möjliga mån utredas om det inte går att lösas på hemmaplan och ibland tycker man inte så man kan i första andra mötet säga att det kommer inte att funka och ändå måste man utsätta klienten... för att prova så det är negativt att det styr så, ekonomin.

(Respondent F)

Ökat antal klienter och ökad samsjuklighet ger ett större behov av insatser. Detta i kombination med bristande urval på hemmaplan skapar problem. Upplevelsen rörande detta är påtaglig under alla intervjuer. Önskan om större resurser för att kunna sätta in rätt hjälp från början visar på hur starkt grepp ekonomin har om handlingsutrymmet. Den politiska styrningen nämns av samtliga och vi känner av frustrationen hos respondenterna att de inte kan upprätthålla rättvisepincipen så som de skulle vilja. Speciellt pekar de på hur samverkan mellan olika samhällsfunktioner blir lidande i jakten på besparingar. Vården till exempel är svårt ansatt ekonomiskt med och flera

klienter fastnar mellan verksamheterna och deras kamp att hålla nere kostnader. Denna frustration blir en gemensam kamp för chefer, gräsrotsbyråkrater och politiker. Klientens behov blir här det viktigaste slagträet. Men till sist är det kommunen med socialförvaltningen som, enligt lag, står för det slutliga ansvaret och i detta blir det tydligt med svagheten runt en ramlag och att ekonomiska argument väger tyngst. I dessa fall blir kreativiteten hos socialsekreterarna viktig. Vilket citatet från respondent B visar:

[...] Eller, andra alternativet är ju att vi säger: då kommer vi ta ett LVM. Ska vi bevilja det hära eller ska vi ta ett LVM? Vad kommer kosta mer för dig som chef? Så har vi fått igenom några beslut. Men då får vi ju i princip så, gisslanta chefen.

Att de så tydligt känner av de politiska riktlinjernas kraft och säger att det har ökat de senaste åren visar på en dragning mellan Lipsky's teori och Bertotti's (2016) slutsats att en framtida gräsrotsbyråkrat behöver bli mer politiskt engagerad för att kunna vara med och hävda sitt handlingsutrymme. Då flera resonerar att de har ett stort handlingsutrymme trots allt, tänker vi på att de är erfarna socialsekreterare och inte nybörjare. Vilket får oss att luta oss mot Evans och Harris (2004) tillägg till Lipskys teori att erfarenhet och kunskap är det som är grunden för att vidmakthålla sitt handlingsutrymme.

Problemet med bristande resurser inom socialt arbete är inte enkelt att lösa, enligt Lipsky (1980) rent av omöjligt. Ökad ohälsa i samhället, större behov av insatser men minskad budget som redovisas i tidigare forskning bekräftar det Lipsky säger, att det är svårt att lösa. Men kanske är Bertotti (2016) något på spåren. Enligt henne påverkas både klientrelationen och arbetsmiljön av brist på resurser och även på organisationernas förhållningssätt till detta via deras riktlinjer. Hennes tanke inför framtiden är att hon tror att detta leder till att socialsekreterarna kommer bli mer engagerade politiskt i just framtagandet av organisationernas riktlinjer. Kanske lite aktivism som resultat på den upplevda minskningen av att kunna uppfylla rättvisepincipen som Petersson (2006 s. 49) talar om och som vi nämnt tidigare. Ett talande citat från våra intervjuer som kan peka på denna ilska över orättvisor på är:

Sen kan jag säga att faktorer som påverkar mina beslut som jag kan bli ursinnig över är väl, det är ju en begränsad sjukvårdskontakt alltså som finns. Som jag sa, man måste vara frisk för att vara sjuk och du måste vara drogfri i 100 år för att få hjälp alltså. (Respondent E)

Bristande resurser påverkar även arbetet inom organisationen och inte bara mellan organisationer (Johnsson 2007). Andra resurser än budget är till exempel tid och personal och med en ökad arbetsbelastning och större personalomsättning skapas större krav på organisationen att ge stöd för nyanställda eller stressade socialsekreterare. Att utse en sakkunnig som bro mellan de i ledningen som skapar riktlinjer och de som arbetar utefter dem, så själva intentionen med riktlinjerna inte går emot lagen är en ny insats i vissa kommuner. Vilket är viktigt eftersom resonemanget rör sig runt detta problem i våra intervjuer och får representeras av ett citat av respondent A: ”Och då tittar man inte ens på lagen utan bara nu kostar det här...”

Risken med denna sakkunniga som bro, kan vara att Howe (1991) får rätt i att handlingsutrymmet blir nästan helt bortplockat av alla rutiner och regler som sätts in för att hålla budgeten i schack. Men det kan även leda till att Evans och Harris (2004) får tyngd i sina argument att det krävs mer tid och kunskap för att använda sig av handlingsutrymmet och om man ser till behovet av en erfaren chef som förutsättning för handlingsutrymme idag, som Evans (2011) nämner. Då kan insättandet av en sakkunnig kanske vara ett tecken på validiteten i detta.

Förespråkare/Argumentation

”Har man en tillräckligt... bra utredning... som synliggör vad det är som är syftet med placeringen... så upplever jag att det oftast går vägen.” (Respondent E). Detta citat sammanfattar fint hur det genomgående i våra intervjuer framkommer hur respondenterna resonerar runt hur viktig deras roll är och vikten av att lägga fram bra argument i en utredning. Deras yrkesstolthet och känslan runt att faktiskt ha makt att kunna göra skillnad i klienternas liv syns tydligt i vårt material. Att hitta argument till de knivigare fallen och få till ett bra samarbete med andra instanser är en stor drivkraft som samtliga resonerar mycket runt. Deras upplevelser runt sitt eget och andras

engagemang är att det är en grundbult i en socialsekreterares arbete. Det krävs uppkavlade ärmar och skinn på näsan för att ta klientens behov i första rummet och argumentera för rätt behandling. Om det inte är standardlösningar som finns inom hemkommunens gränser då det är fritt fram att plocka ihop speciallösningar. Det som hemmaplanslösningarna oftast faller på är bostadsbristen. Att bo någonstans och att klara att vara drogfri tills man får en plats inom öppenvårdsbehandling är svårt att få till stånd för många klienter. Avgiftning, boende och vård för psykisk ohälsa är de tre stötestenarna samtliga respondenter resonerar mycket runt. Att ständigt lägga kraft på andra aktörer i samhället kräver stort engagemang och kreativitet. Gemensamt för respondenterna är att det finns en delegering av beslutsfattande rörande hemkommunens insatser. Genomgående möts vi av beskrivningar över deras stolthet i att ha detta ansvar och att de är väl medvetna över att det är en makt de besitter. Att kunna påverka klientens liv genom att informera om lösningar, möjligheter, rättigheter eller att motivera klienterna genom samtal är de givande aspekterna i arbetet och ger respondenterna kraften att agera som klientens språkrör eller advokat. Följande citat visar tydligt hur resonemanget går hos våra respondenter:

Man kan också använda den makten till man har till klienternas fördel, eh som jag som myndighetsperson har ett helt annat... vad ska man säga... stridsutrymme (skratt) eller vad man ska säga gentemot sjukvården. [...] idag måste man nästan vara frisk för att vara sjuk. Där är på något sätt min myndighetsroll JÄTTE viktig, jag liksom hjälper ju till att föra talan.
(Respondent E)

Samtliga säger initialt att deras handlingsutrymme är stort, men efter ett tag visar sig en bild av att de valbara insatserna är missanpassade för ändamålen. Det saknas viktiga bitar. Detta skapar en frustration både hos socialsekreterare och hos klienter. Behovet av att kunna placera klienter på externa behandlingshem där det finns personal dygnet runt, psykolog, kanske medicinsk personal som kan hjälpa till med eventuellt medicinering eller utvärdering och framförallt ett behov av att kunna göra behovsanalys, diagnosutredning och utvärdering för en hållbar framtid för klienten även efter behandling skapar problem. Detta kan vara olika från kommun till kommun men att hitta allt detta på en plats är oftast bara möjligt via externa placeringar på specialiserade behandlingshem. Argumenten från socialsekreterarna behöver vara grundliga och

tydliga för att få igenom en sådan placering eftersom de är kostsamma. Oftast resonerar respondenterna genom att bli mer motiverade att hitta bättre argument när cheferna säger nej till externa placeringar. Men det nämns även en växande frustration rörande att det har blivit svårare de senaste åren. Även om det med svårigheter fram till intervjutillfällena endast varit få som verkligen inte gått igenom till sist. Vilket visar på det ökande ansvaret på socialsekreterare att verkligen slåss för sitt handlingsutrymme. Det finns en oro bland respondenterna att det kommer bli fler nej på grund av budgetbesparingar framöver och hur detta kommer att drabba klienterna. Citatet som följer är ett beteende som nämns som nytt och majoriteten av respondenterna resonerar likartat som respondent D:

[...] om jag tänker att den insatsen jag tror blir bäst för klienten är ganska kostnadskrävande. Då kanske jag inte presenterar den för klienten innan jag har presenterat den för chefen.

Problematiken med att det är en styrning genom lag och organisatoriska riktlinjer kommer fram på flera sätt. Medan Howe (1991) pekar på att lagar och riktlinjer begränsar handlingsutrymmet så menar Evans och Harris (2004) däremot att det inte är så utan att det är just lagarna som skapar mer utrymme för subjektiv bedömning. Glädjen samtliga nämner, av att kunna använda lagen på ett sätt som gynnar klienten, i sin form av ramlag, visar sig i citaten av Respondent E:

Lagen är en ramlag... sedan finns det vägar där det tar stopp men jag tänker också att det finns ett utrymme som är förhandlingsbart ibland.

Kraften i att socialtjänstlagen är en ramlag är något flera av våra respondenter lyfter fram som något fantastiskt. Respondent D får visa med ytterligare ett citat vad de flesta känner gällande att arbeta med en ramlag.

Det finns ändå möjlighet att arbeta med socialtjänstlagen, den är fantastisk. 4:1 är fantastisk... Att följa lagen är det viktigaste och att göra rätt är det viktigaste så jag upplever att det är lite mer fyrkantigt idag än det var för, för 15 år sedan. Men vi kan fortfarande om vi VILL bevilja vad som helst, med hjälp av 4:1 om det så är dom behöver en elefant i

trädgården så skulle man kunna bevilja det med 4:1. Sedan är det vad man får för riktlinjer dittan och dattan och dom är nog väldigt olika.

Problemet som uppstår med ramlag och svaga ord som bör, i lagen, blir tydligast i samarbetet med andra instanser. Respondent F sammanfattar det generella resonemanget bra i detta citat:

Jag tycker att jag kan förhålla mig ganska så bra till det, sen kanske inte alla samarbetspartners tycker som jag och där kommer bör in som ett problem och att vi tolkar det olika.

Rörande de önskvärda, effektiva, externa placeringarna på behandlingshem ligger beslutet på chefsnivå. Dessa erfarna socialsekreterare ser klienter återkomma och detta till stor del för att inte rätt hjälp satts in från början. Frustrationen runt detta väcker vårt intresse och leder tankarna till Howe (1991) och hans ståndpunkt att handlingsutrymme är en falsk dröm och att den är tillrättalagd för att upplevas som stor men egentligen är organisationsstyrd. Ett citat som visar på denna frustration runt sitt handlingsutrymme är:

Jag kan absolut inte göra allt som jag hade önskat... säger jag nej så är det av omsorg eller för att det är omöjligt. (Respondent E).

Eftersom politikerna tilldelar resurser efter sina uppsatta mål påverkar det hur tillgängliga insatserna blir och vilken kvalitet de har (Wörlén 2010). Detta kan kopplas till Bertottis (2016) framtidstro att gräsrotsbyråkraten tvingas bli mer politiskt engagerad. Grunden i Lipskys begrepp om förespråkare i sin teori står dock stark än i dag. Johansson (2007) bygger på med att beskriva hur olika organisationer tolkar lagar och regler olika utifrån sin specialisering. Detta innebär hårt arbete för gräsrotsbyråkraterna vid samarbete eller överflyttning av en klient till annan instans i samhället. Slipade argument och tydligt formulerade problembilder blir en stor del av det dagliga arbetet nämner han och det stämmer enligt samtliga respondenter. Som respondent B så kärnfullt beskriver det: "Arbetet handlar om egentligen om att vara klientens advokat". Detta kräver kunskap, engagemang och erfarenhet som både våra respondenter berättar och som Lipsky (1980) skriver. Men det framkommer även tydligt i resonemangen att det är viktigt med en lika kunnig, engagerad och erfaren chef som är

öppen för argumenten och som kan vara behjälplig att lyfta samverkansproblem upp i organisationen eller vidare till den andra organisationens chefer. Howe (1991 s. 214) har en stor poäng i just detta att rutiner och riktlinjer kraftig begränsar handlingsutrymmet och att klientens behov inte längre bedöms av gräsrotsbyråkrater utan av administrationen mellan organisationer. Härom är också Johansson (2007 s. 57) och våra respondenter eniga i beskrivningen att organisationen fastställer en klients behörighet mer idag än tidigare. Enligt Lipsky (1980 s. 19) och Howe (1991 s. 219) vill gräsrotsbyråkraterna gärna behålla sitt handlingsutrymme medan deras chefer oftast försöker begränsa det. Detta är både en sporre och en frustration enligt vad vi ser i vårt material. Detta skulle kunna tyda på att handlingsutrymmet är vid gott liv men att det kräver mer kunskap och vassare argument än tidigare precis som Evans och Harris (2004) nämner. Men att idag är chefens kunskap och erfarenhet också väldigt viktig, precis som Evans (2011) skriver och som Respondent D uttrycker. ”Ju mindre chefen kan, ju mindre handlingsutrymme bli det.”

Evans (2011) pekar på just detta med professionalismen. Till exempel att en inkompetent eller omotiverad chef kan minska sin arbetsgrupps handlingsutrymme genom att inte stötta deras argument uppåt mot ledningen. En oerfaren eller omotiverad socialsekreterare kanske väljer bort att lägga tid på att argumentera eller missar att lägga tid i klientsamtalen så att viktiga fakta kommer fram. Brist på erfarenhet och kunskap är en risk i alla led, vilket kanske leder till att det inte finns rätt underlag för att kunna ta ett beslut som är rätt för klienten.

Klientens behov

Ingen vill jobba med missbrukare och det är vår klientgrupp, alltså. Då får vi oftast liksom kriga för klienten för att de ska få det de är berättigade till i samhället.” (Respondent B)

Ett talande citat för tanken att socialt arbete innebär många olika rollkonflikter. En är konflikten mellan klientens behov och organisationens mål där våra respondenter berättar om hur klientens behov inte alltid tillgodoses, av olika anledningar. Var ska lojaliteten ligga? Följa organisationens riktlinjer eller kämpa för klientens rätt till den

perfekta behandlingen för just den. I våra samtal med socialsekreterarna finns ingen tvekan i deras resonemang. De är på klientens sida och de vet om att de har makt och kraft att hjälpa. Som detta talande citat:

Tänker att klienterna är det lättaste att jobba med. I det här jobbet. Det värsta är alla strider man ska ta med interna och externa samarbetspartners. (Respondent C)

Det samtliga nämner är största tröskeln för klientens behov ska tillgodoses är bristerna i samarbetet. Detta bottnar ofta i att ramlagen är svår att replikera mot till exempel sjukvården eftersom kommunen har sista ansvaret. Kan motparterna argumentera vilken problematik som är störst, för att spara på resurser genom att skjuta över klienten på en annan instans, så gör man, som exempel ser vi Respondent C´s resonemang:

Det är ju lätt för till exempel en LARO-mottagning att hänvisa till när en klient sitter och är jättedålig. Ja, men det är ju socialtjänsten som har det yttersta ansvaret så, tja lös det!

Vare sig dessa samarbetsproblem bottnar mest i bristande resurser, bristande lagstiftning eller om det just är handlingsutrymmet som spelar in mest, så är det ändå klienten som blir den lidande i detta. Ett resonemang som är intressant är följande:

[...] det som inte heller blir riktigt rättssäkert upplever jag i samarbete med vissa myndigheter eller våra samarbetspartners är att har jag en relation till en person [...] då kan få igenom hur mycket som helst för klienterna som har hon eller han. Men har vi då en helt annan klient som har en helt annan då vet jag att jag kommer inte få igenom en skit.
(Respondent B)

Detta uttalande, tyder på att det är inte bara handlingsutrymme hos båda samarbetspartners som spelar roll, utan även relationen där i mellan. Samarbete överlag är något som eftersträvas i hög grad av socialsekreterarna. Samtliga nämner detta och respondent E sammanfattar åsikterna bra.

En större satsning på unga vuxna, eh där man tittar på ett större helhetsperspektiv. Det går inte att särskilja behandling, sysselsättning och sjukvårdskontakter. Vi behöver någon sorts paketlösning med en ställföreträdande förälder mitt i alltihopa. [...] Kanske blir det så! Det är liksom nått jag ser att vi har ett behov. ABSOLUT! (Respondent E)

Det resoneras mycket runt riskerna för klienterna om de inte får rätt behandling. Risken att sjunka längre ner i missbruk eller för en ungdom att hamna i utanförskap och missbruk ska inte nedvärderas. Respondent B nämner en stor risk med missriktad eller felaktig behandling eller annan insats:

Hon är en produkt av socialförvaltningen och vi har en del sådana klienter. Som hade man gjort som man skulle från början [...] så hade hon aldrig varit här idag. [...] Det är det jag säger, att hade vi fått bestämma mer, vi som jobbar med det. Hade det kunnat bli så mycket bättre. (Respondent B).

Respondent G påpekar en viktig anledning till varför man tänker billiga hemmaplanslösningar i första hand oavsett klientens behov:

Jo det förekommer ju ibland att man ser att en person kanske skulle haft en annan typ av insats men vi kanske har lite mer uttalad policy att man ska jobba mer med öppenvården när man ser utifrån ett långsiktigt, kommunalbudget vi jobbar bara inom ettåriga budgetar och anser att detta är ett långsiktigt perspektiv skulle vara mycket mer verksamt på kanske (skratt) 10–15 års nivå liksom, så visst finns det motsättningar där. (Respondent G)

Under våra intervjuer möter vi resonemang hos några av socialsekreterarna som pekar på att de har använt handlingsutrymmet som en ridå för att gömma sig bakom vid dåliga beslut som Evans och Harris (2004) och Dunér och Nordström (2006) nämner. Men de inser det kanske inte själva direkt, utan tvärtom tycker de är ärliga och säger att avslaget eller förslag på andra placeringar än önskat, är på grund av bristande resurser istället. De använder intentionsmakt (Dunér & Nordström 2006). Men det kan vara resultatet av

ett minskat handlingsutrymme som Howe (1991) påstår att det blivit. Om han har rätt kanske det är det som manifesteras genom att inte nämna att de kanske redan från början valt en annan insats, för de vet att de kommer få ett nej från cheferna och att de har prioriterat den argumenteringen till ett mer akut klientfall.

[...] ibland är önskan orimlig eller vi vet att den inte passar ihop med, med det rådande ekonomiska policy, så då får man försöka motivera till något annat och det är inte lätt [...] (Respondent D).

Johansson (2007 s. 61) tar upp vikten med hur socialsekreterarens handlingsutrymme krymper när klienten inte passar in i organisationens ramar. I våra respondenters fall när det är budgeten som inte tillåter att en viss insats beviljas på grund av för hög kostnad. Kort sagt så tillgodoses inte klientens behov på grund av organisationens ekonomiska begränsningar. Ett talande citat av Respondent G återberättande av ett svar till en klient: ”Du kommer inte att få den hjälp som vi tillsammans sett att du behöver.” På frågan hur klienterna brukar reagera på detta svar säger Respondent G: ”Väldigt olika. Förhoppningsvis kan man ha en dialog kring det och prata om det.”

I intervjuerna framkommer dock även att det inte alltid är helt fel med kortare placeringar. Utan att de ekonomiska besparingarna i viss mån tvingar socialsekreterarna att tänka utanför boxen och att det kan bli ganska bra till slut ändå.

Respondent E ger exemplet:

[...] Det kanske är så att en del faktiskt klarar sex veckors primärvårds behandling på (namn på behandling) för att sedan gå direkt in i våran 12 steg. Vilket jag kanske inte ens tänkt på innan [...]

Respondent D bekräftar känslan av att det kan bli bra till slut ändå och resonerar så här:

[...] Allt beror på hur pass motiverad klienten är för att... en del är ju ganska nöjda med att kunna bo kvar hemma [...] för när man ska intensivbehandlas så handlar det oftast att man ska bo på HVB och det är inte alla som vill det, egentligen.

Frågan om deras framtidsutopi för sitt yrke har samtliga en genomgående röd tråd i sina svar och det är obegränsade resurser och fungerande samverkan och det framstår tydligt i citaten nedan.

Utopi, ja, obegränsade resurser avseende både val av behandlingshem och val av specifika stödåtgärder... ja... naturligtvis att det inte är ekonomi som sätter käppar i hjulet... för framförallt unga vuxna om man ser att de vill ha hjälp nu, när man bara kan erbjuda dem en timme i veckan i öppenvård men man vet att man träffar dem om tio år igen. Man hade kunnat rädda dem på ett annat sätt. (Respondent F)

Vid frågan om hur de ser på framtiden kom även konkreta förslag fram som exempel respondent G säger:

Samhället har utvecklats. Vi har inte samma samhälle som när socialtjänstlagen formades. Den är utifrån barnvårdslagen och fattigvårdslagen. Man borde... bygg skiten från nytt utifrån samhället och hur det ser ut idag. Jobba med människor med lite längre perspektiv. Man kan inte jobba med människor ett år på kommunala budgetar. Jobba mer förebyggande.

De berättar att engagemanget för klienterna är stort och frustrationen över att inte kunna ge rätt hjälp visar sig i flera av respondenternas svar. Detta citat är ett bra exempel på detta:

[...] Man gör ju vad man kan, eller vad jag vill tro att jag göra vad jag kan för klienten utifrån deras önskemål. Oftast om man fastnar i någonting så handlar det om bostad. Jag kan inte ta emot denna insats för jag har ingen bostad... och där kan de ibland... vilket jag förstår... inte förstå varför vi inte kan hjälpa till med boendet... alltså... och jag kan köpa att det är jättesvårt att gå i behandling när man hela tiden måste leta någonstans att sova [...] (Respondent F)

Relationen med klienten är viktig enligt samtliga tillfrågade. Stor vikt läggs vid att hantera klienten på ett korrekt sätt. ”Har man en bra allians med klienten så är det lättare att komma fram till en insats, om man känner det” Respondent D

Att det uppstår konflikt med cheferna har lyfts upp av samtliga med begrepp som att det ”kan ryka ur öronen efter ett möte” (Respondent E). Denna frustration över chefer och bristande urval på insatser är en gemensam nämnare bland majoriteten av våra respondenter.

Avslutande diskussion

Vårt syfte med denna uppsats var att undersöka hur socialsekreterare som arbetar med myndighetsutövning resonerar om sitt handlingsutrymme i avvägningen mellan organisationens ekonomi och möjligheterna att tillgodose klientens behov.

Socialsekreterarnas resonemang om sitt handlingsutrymme vid myndighetsutövning enligt relevant lagstiftning visar vår studie på att alla respondenter är eniga om att ramlagarna har både för- och nackdelar. De möjliggör att socialsekreterarna kan använda sitt handlingsutrymme inom ramlagen för att tillgodose klienternas behov men även som bromskloss i arbetet med samverkan mellan andra instanser som går under andra lagar och som även de har besparingskrav. Resultaten i vår studie visar att det inte är bara lagen som styr organisationens arbete utan att det finns tydliga riktlinjer inom organisationen som har stor påverkan över hur gräsrotsbyråkraterna resonerar och hur insatserna blir tilldelade. Dunér och Nordströms studie (2006) visar att det framkommit önskingar hos deras respondenter om gemensamma riktlinjer. I vår studie fick vi resultat som visar tvärtom. Att de är negativa till riktlinjer då syftet enbart är att minska kostnader. Det framgår av alla respondenter att organisationens riktlinjer är fokuserade på hemmaplanslösningar och att cheferna arbetar efter tydliga mål för att nå färre antal externa placeringar.

Några respondenter uttryckte att man arbetar fyrkantigare idag än för några år sedan. Individerna kommer i tredje hand, efter budgetmål och lagtolkning. Även om lagen kunde tolkas annorlunda för klientens bästa är uppfattningen bland respondenterna att klienternas behov inte passar in i dagens samhälle.

Rörande handlingsutrymme i förhållande till resurserna är respondenterna överens om att det ekonomiska klimatet är hårdare idag än för ett par år sedan. Respondenterna berättar att cheferna alltid tänker på vad en insats kostar medan socialsekreterarna argumenterar vad som är bästa insatsen för klienten. Det ingår i socialsekreterarens uppgifter att använda sitt handlingsutrymme för klientens skull men uppfattningen är att det har blivit svårare även mot mellancheferna. Svårare men inte omöjligt. Men en större oro för ett nej den senaste tiden. Denna dagliga kamp leder ibland till att vissa av våra respondenter väljer sina strider och att de anpassar sina utredningar utifrån den diskussion som de vet kommer. Deras två lösningar på detta är att bevilja en hemmaplanslösning och snickra ihop något hyfsat med de verktyg som finns. Med vetskapen om att det med största sannolikhet inte blir en helt lyckad insats. Medan majoriteten berättar om ivern att vara extra kreativ i arbetet att lägga fram tydlig argumentation i sin utredning. Här ser man handlingsutrymmet, vikten av att man väljer att kriga utifrån sin erfarenhet och kunskap om rådande situation på avdelningen eller om man väljer en annan utväg.

Tillgängliga insatser är ett stort problem enligt respondenterna. De matchar inte behoven. Socialsekreterarna berättar att de kan bevilja vad de vill, på hemmaplan, men att det är ett begränsat utbud. Det saknas bostäder för att genomföra behandling på hemmaplan och det saknas psykologer och samtalsterapeuter för att tillgodose behovet vid psykisk ohälsa. För att kunna bevilja externa placeringar som tillhandahåller dessa insatser måste man vara kunnig och verkligen argumentera för att få ett positivt svar från chefen.

Moralen och etiken är hög hos socialsekreterarna efter vad som framkommer i våra intervjuer men hur är det med moralen och etiken i Socialnämnden eller kommunen? Redan vid budgetplaneringen för kommande år väljer de att lägga en viss summa på socialt arbete. Värdet av denna summa speglas ner i organisationen och krockar där med värderingarna hos socialsekreterarna. Kampen att argumentera bryts inte i första taget men när dörren slår mot näsan för många gånger berättar respondenterna om hur socialsekreterare i frustration söker sig till annat arbete som inte innefattar myndighetsutövning eller till målgrupper med mer resurser. Men de poängterar samtidigt starkt hur rolig utmaning det är att arbeta med just myndighetsutövning.

Vill forskare hitta medel att hjälpa socialsekreterarna öka deras handlingsutrymme, skulle ett sätt vara att ta fram ett standardiserat sätt att räkna på långtidseffekterna av behandling. Något motsvarade QUALY's, eftersom de argument som biter bäst är de ekonomiska. Ska framtidens socialsekreterare få mer utbildning i ekonomi, argumentation och politik för att kunna använda sitt handlingsutrymme även framöver?

Lipskys utgångspunkt att en gräsrotsbyråkrat inte har någon egentlig bestämmanderätt inom organisationen kommer mest troligt att behöva revideras framöver. Den kämpaglöd och argumentationsglädje socialsekreterarna visar upp i sitt förespråkande för klienterna pekar mot att Bertotti (2016) har rätt i att det politiska engagemanget för att påverka resursflödet och önskan om inflytande på de organisatoriska riktlinjerna kommer att öka. Evans och Harris (2011) har pekat på att handlingsutrymmet är mer situationsbaserat nu än tidigare och detta är samma slutsats vi hamnar i.

Vi har genom vår studie fått större kunskap och förståelse för hur socialsekreterarnas resonemang är rörande deras handlingsutrymme. Vi anser att socialförvaltningen bör utveckla sitt budgettänkande och arbeta för ett hanterbart sätt att mäta långsiktiga kostnader och vinster för individen och samhället. En annan viktig del att belysa är att stärka samarbetet till exempel mellan sysselsättning, psykiatri och socialförvaltningen med syfte att öka socialsekreterarnas handlingsutrymme. Vi har i vår studie kommit fram till att det behövs mer kunskap om effekter av olika insatser och påverkan av de strängare ekonomiska riktlinjerna på både socialsekreterarnas arbetsbelastning och klienternas behov och mående. Vi ser tecken som bör tas på största allvar. Risker att det inte längre är individens behov som bestämmer vilken insats den beviljas, utan att det är ett lappande och lagande av hemmasnickrade speciallösningar för att hålla nere kostnader. Satsningar på fler behandlingsalternativ i hemmakommunerna som inbegriper psykologhjälp och boendeformer av olika art. Dels för att tillgodose klientens behov och även för att spara på kostnader för samhället i stort. Kan det vara så som vår studie indikerar, att de ökande budgettåstramningarna påverkar synen på människors hälsa i samhället?

Litteraturlista

Amundberg, Christina (1995) *Handbok med ett ädelt perspektiv. Myndighetsutövning i äldreomsorgen*. Stockholm: Kommentus Förlag

Bergmark, Åke (1995) *Prioriteringar i socialtjänsten. Rättvisa och ekonomi*. Edsbruk: Akademitryck AB.

Bertotti, Teresa (2016) Resources reduction and welfare changes: tensions between social workers and organizations. The Italian case in child protection services. *European Journal of Social Work*, 2016^[1]_{SEP} Vol. 19, No. 6, 963–976.

Blomberg, Helena, Johanna Kallio, Christian Kroll och Arttu Saarinen (2014) Job Stress among Social Workers: Determinants and Attitude Effects in the Nordic Countries. *British Journal of Social Work* (2015) 45, 2089–2105.

Boman, Dag, Pia Lidwall, Carin Magnusson och Mari Månsson (2016) *Granskning av socialnämndens arbete med placeringar i Helsingborg*. Capire Consulting.
<https://helsingborg.se/wp-content/uploads/2014/09/granskningsrapport-socialnamndens-arbete-med-placeringar.pdf> Hämtad: 2017-11-10

Broman, Lennart (1986) *Kommunal ekonomi, planering och budgetering*. Malmö: Liber AB

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

Dunér, Anna och Nordström Monica (2006). The discretion and power of street-level bureaucrats: an example from Swedish municipal eldercare. Frontlinjebyråkraternas handlingsutrymme och makt: ett exempel från svensk kommunal äldreomsorg. *European Journal of Social Work* Vol. 9, No. 4, December 2006, 425-444

Eriksson-Zetterquist, Ulla & Göran Ahrne (2015). Intervjuer. I: Ahrne, Göran & Peter Svensson (red.) *Handbok i kvalitativa metoder*. Stockholm: Liber AB.

Evans, Tony (2011) Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy, *British Journal of Social Work* (2011) 41, 368–386

Evans, Tony and John Harris (2004). Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion. *British Journal of Social Work* 2004:34, 871–895.

Ferraz-Nunes, José, Ingvar Karlberg och Gina Bergström (2007) *Hälsoekonomi: begrepp och tillämpningar*. Lund: Studentlitteratur AB.

Folkhälsomyndighet (2017) *Folkhälsans utveckling Årsrapport 2017*
<https://www.folkhalsomyndigheten.se/contentassets/9de83d1af6ce4a429e833d3c8d7ccf85/folkhalsans-utveckling-arsrapport-2017-16136-webb2.pdf> Hämtat 2017-10-12

Förvaltningslagen (1986:223)

Hansson, Jan-Inge och Martinsson, Stefan (1998). *Så fungerar kommunens ekonomi. Grundbok för förtroendevalda, administratörer och verksamhetspersonal.*
Kommunlitteratur

Holmberg, Sten (1995) *Myndighetsutövning i sociala ärenden. Handläggning av frågor om rätten till socialt bistånd m.m* Lund: Studentlitteratur AB

Howe, David (1991) Knowledge, power and the shape of social work practice, I Martin Davies (red.) *The sociology of social work*, London: Routledge.

Hultgren, Peter (2011) *Det dubbla statushandikappet och sjukförsäkringens moraliska praktiker: en aktstudie om sjukpenningärenden som får negativa beslut på Försäkringskassan.* Växjö: Linnaeus University Press

Johansson, Roine (2007) *Vid byråkratins gränser. Om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete.* Lund: Studentlitteratur AB.

Kalman, Hildur & Lövgren, Veronica (2012) Etik i forskning och etiska dilemman. En introduktion. I: Kalman, Hildur & Lövgren, Veronica (red.) *Etiska dilemman. Forskningsdeltagande, samtycken och utsatthet.* Malmö: Gleerups.

Kittelsen, Sverre A., C. Kjartan, S. Anthun, Fanny Goude, Ingrid M. S. Huitfeldt, Unto Häkkinen, Marie Kruse, Emma Medin, Clas Rehnberg, Hanna Rättö (2015) Costs and Quality at the hospital level in the Nordic countries. *Health Economics* 24:2 140–163

Lind, Rolf (2014) *Vidga vetandet.* Lund: Studentlitteratur AB.

Lindkvist, Lars, Bakka, Jörgen och Fivelsdal (2014). *Organisationsteori - Struktur - Kultur - Processer.* Stockholm: Liber AB

Lipsky, Michael (1980) *Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of Individuals in Public Service*, New York: Russell Sage Foundation.

Petersson, Jan (2006) *Prioriteringar och processer inom socialtjänsten.* Malmö: Bokbox förlag.

Rennstam, Jens & Wästerfors, David (2015) Att analysera kvalitativt material. I: Ahrne, Göran & Peter Svensson (red.) *Handbok i kvalitativa metoder*, Stockholm: Liber AB.

SBU, statens beredning för medicinsk och social utvärdering (2015) *Att räkna på socialt arbete blir en utmaning*. <http://www.sbu.se/sv/publikationer/vetenskap--praxis/vetenskap-och-praxis/att-rakna-pa-socialt-arbete-blir-en-utmaning/> Hämtat: 2017-11-14

SFS 1988:870 *lagen om vård av missbrukare, LVM*

SFS 1990:52 *lagen om vård av unga, LVU*

SFS 1991:900 *Kommunallagen*.

SFS 2001:453. *Socialtjänstlag*.

Socialstyrelsen (2007) *Resursfördelning och prioriteringar inom socialtjänsten, en lägesbeskrivning*
https://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/9026/2007-110-19_200711019.pdf Hämtat: 2017-10-12

SOU 2005:82, *Personer med tungt missbruk - stimulans till bättre vård och behandling*. Utredning om vårdöverenskommelse inom missbruksvården, Socialdepartementet

Svensson, Johnsson och Laanemets (2008). *Handlingsutrymme: utmaningar i socialt arbete*. Stockholm: Natur och Kultur

Svensson, Mikael (2017) *Hälsoekonomi och ordnat införande*.
http://healthmetrics.gu.se/digitalAssets/1613/1613512_170126_h--lsoekonomisk-perspektiv---mikael-svensson.pdf: Hämtad 2017-11-14.

Svensson, Peter (2015) Teorins roll i kvalitativ forskning. I: Ahrne, Göran & Peter Svensson (red.) *Handbok i kvalitativa metoder*, Stockholm: Liber AB.

Svensson, Peter & Göran Ahrne (2015) Att designa ett kvalitativt forskningsprojekt. I: Ahrne, Göran & Peter Svensson (red.) *Handbok i kvalitativa metoder*, Stockholm: Liber AB.

Thylefors, Ingela (2007) *Ledarskap i human service-organisationer*. Stockholm: Natur & Kultur.

Wörlén, Marie (2010) Att prioritera i socialtjänsten-Om kommunalt handlingsutrymme och beslutsfattande. *Socialvetenskaplig tidskrift* nr 1, 2010.

Bilagor

Bilaga 1 - Informationsbrev

Vi är två socionomstudenter, Marie och Jasmina, som skriver vår kandidatuppsats på Socialhögskolan vid Lunds Universitet. Syftet med vår uppsats är att undersöka hur ni socialsekreterare resonerar om handlingsutrymme i avvägningen mellan organisationens ekonomi och klientrehabilitering.

Vi har tänkt oss intervjua tre stycken socialsekreterare per kommun i fyra olika kommuner. Anledningen till att vi väljer fyra kommuner är dels för att kunna jämföra skillnader/likheter samt att lättare kunna anonymisera. Frågorna rör myndighetsutövning, bistånd och ekonomins påverkan på arbetet. Varje intervju räknar vi kommer att ta ca 1 timme och vi kommer gärna till er för att genomföra intervjun.

För att kunna få med allt under intervjun kommer vi att spela in dessa, om ni ger ert samtycke.

Undersökningen är konfidentiell och ingen obehörig kommer att få ta del av det obearbetade materialet. I redovisningen av materialet kommer det att aidentifieras så att det inte går att koppla resultatet till enskilda individer. Deltagandet i studien är frivilligt och kan avbrytas när som helst under intervjun. De uppgifter som samlas in vid intervjun kommer endast användas för denna studie.

Uppsatsen förväntas vara klar i början av januari 2018. Vid frågor, kompletteringar eller intresse av att ta del av vår färdigställda uppsats är ni välkomna att kontakta oss.

Med vänlig hälsning

Marie Poulsen

Jasmina Winchester

Handledare: Mikael Sandgren

Bilaga 2 - Intervjuguide

Inledande frågor:

- 1. Allmänna frågor som ålder, arbetslivserfarenhet, utbildning?**
- 2. Hur länge har du arbetat på denna arbetsplatsen?**

Följdfråga: Hur många år har du arbetat med myndighetsutövning?

- 3. Kan du, i stora drag, beskriva vilka moment som förekommer oftast under en arbetsdag?**

Följdfråga: Vilka moment av dessa funderar du över dagligen? Hur går tankarna? Är detta något du diskuterar med någon? Vem?

Lagstiftning och rutiner:

- 4. Hur ser du på myndighetsutövning?**
- 5. a. Vilka lagar och rutiner påverkar ditt arbete?**
- 5. b. Upplever du att arbetet styrs mest av befintliga lagar eller rutiner?**
- 6. Upplever du svårigheter med att arbeta utifrån en ramlag som SoL?**
- 7. Har du några riktlinjer eller andra faktorer som du tycker påverkar dina beslut?**

Ekonomi:

- 8. a. Upplever du att ni har några restriktioner gällande ekonomi när ni tar beslut om bistånd?**
- 8. b. Har dessa ändrats senaste åren?**
- 9. Upplever du motsättningar mellan ekonomiska riktlinjer och val av insats?**

Följdfråga: Vilka?

Följdfråga: Hur påverkar detta ditt dagliga arbete?

Handlingsutrymme

10. a. Hur definierar du begreppet handlingsutrymme?

(10. b. Hur skulle du beskriva ert handlingsutrymme i det dagliga arbetet?)

10. c. Kan du beskriva faktorer som påverkar handlingsutrymmet?

11. Tycker du att det har ändrats, de senaste åren, rörande vilka beslut du får eller kan ta själv?

12. Har du fått avslag på utredning och vald insats av din chef någon gång, och i så fall varför?

Klientfokus

13. Vad upplever du påverkar dig i din bedömning i vad klienten får för insats?

14. Hur motiverar du insatsen när du skriver utredningen?

15. Hur upplever du att klienten påverkar hur du använder ditt handlingsutrymme?

16. Hur upplever du att klienten uppfattar att den kan påverka?

17. I vilken utsträckning kan ni ta hänsyn till klientens önskemål och behov?

Avslutande frågor

18. Hur önskar du att ditt handlingsutrymme skulle se ut i framtiden?

19. Vad tycker du är svårast i ditt arbete som socialsekreterare?