



LUNDS
UNIVERSITET
Socialhögskolan

Ingen borde vara bostadslös, alla borde ha ett kontrakt

**– En kvalitativ studie om socialsekreterares
handlingsutrymme gällande hemlösa**

Josefine Blomberg
Jenny Blount

Kandidatuppsats (SOPA-63)
Aktuell termin VT 2019
Handledare: Helene Hansen

Abstract

Authors: Josefine Blomberg & Jenny Blount

Title: No One Should be Homeless, Everyone Should have a Housing Contract – Social Workers Discretion Regarding Homelessness

Supervisor: Helene Hansen

Assessor: Anders Östnäs

The aim of this study were to explore how social workers experience their autonomy and discretion, related to their responsibilities. Social workers are challenged to meet the client's needs, while responding to the organization's resources and the law in the society. This results in a stressful work environment, with overwhelming work pressures. Furthermore, the study aimed to explore how the social workers experience the ethical dilemmas that can arise. To attain this, we based the study on five qualitative semi structured interviews with social workers, who work with providing housing, in three different townships in Skåne County, Sweden. To analyze the material we used Lipsky's theory about Street level bureaucracy and Foucault's concept about power and knowledge. The results showed that the interviewed social workers had a different perception regarding their autonomy and discretion. The amount of discretion they experienced are influenced by a number of aspects. The facets of impact composed, that they have power in relation to the client, with the help of knowledge about the subject, but they also have a set discretion to work around. In addition, the social workers also thought that it's a hopeless challenge to influence higher authorities.

Keywords: Social work, discretion, autonomy, ethical dilemmas, homeless, street-level bureaucracy, power & knowledge

Förord

Vi vill börja med att tacka de fem socialsekreterare som ställt upp på våra intervjuer. Ni har gjort denna undersökning möjlig och ni har även gett oss mycket ny kunskap. Vi vill även tacka vår handledare Helene Hansen för ditt stöd under uppsatsskrivandet.

Stort tack!

Under uppsatsen gång har vi fördelat arbetsbelastningen jämt mellan oss, vi har tillsammans skrivit vissa delar och andra har vi skrivit för sig.

Innehållsförteckning

Abstract	2
Förord	3
Innehållsförteckning	4
1 Inledning	5
1.1 Problemformulering	5
1.2 Syfte	8
1.3 Frågeställningar	8
2 Bakgrund	9
2.1 Kommunens ansvar	9
2.2 Rättigheter	9
2.3 Delegation	10
2.4 Hemlöshet	10
3 Orientering av kunskapsläget	12
3.1 Gräsrotsbyråkrater	12
3.2 Organisation och makt	13
3.3 Handlingsutrymme	14
3.4 Hemlöshet	15
3.5 Sammanfattning	16
4 Metod	17
4.1 Metodologiska överväganden	17
4.2 Kritik av kvalitativ forskning	18
4.3 Urval	18
4.4 Tillförlitlighet	19
4.5 Empirisk bearbetning	20
4.6 Etiska överväganden	21
5 Teori	24
5.1 Kritisk reflektion av teorierna	24
5.1.1 Gräsrotsbyråkrati	24
5.1.2 Maktanalys	24
5.1.3 Motivering av teorival	25
5.2 Gräsrotsbyråkrati	26
5.2.1 Handlingsutrymme	26
5.2.2 Organisationen	27
5.3 Makt	27
5.3.1 Makt och kunskap	28
6 Presentation av empiri och analys	29
6.1 Sockerskriverares handlingsutrymme	29
6.2 Tillgodose klienters rättigheter	33
6.3 Tillgodose klienters behov	37
7 Sammanfattning	42
8 Avslutande diskussion	44
9 Litteraturlista	47
10 Bilagor	51
10.1 Missivbrev	51
10.2 Intervjuguide	52

1 Inledning

Under vår praktik på socionomprogrammets femte termin, kom vi i kontakt med hjälpsökande hemlösa individer. Dessa individer var i akut behov av hjälp, gällande deras boendesituation. Genom vår praktik fick vi en förståelse för komplexiteten kring boenden för hemlösa. Under praktiken befann vi oss i Sverige och Australien, således har vi uppmärksammat att det kan vara ett globalt problem. Var man än befinner sig i världen existerar hemlöshet. Hur hemlösheten tar sig form kan dock skilja sig åt. Problematiseringen innefattar sociala problem, exempelvis alkohol, droger eller ekonomiska svårigheter. Vi upplevde dock från våra praktikplatser, att hemlöshet kan inträffa på grund av andra omständigheter också, exempelvis resultatet av en skilsmässa. Vi vill därför undersöka denna komplexitet i en svensk kontext, genom att undersöka hur socialarbetare i Sverige upplever sitt handlingsutrymme, kopplat till hemlösa klienter. Vi har valt att utföra våra intervjuer i Skåne, på grund av att vi vill avgränsa undersökningen.

Vi har valt att i denna uppsats likställa Lipskys begrepp gräsrotsbyråkrat, med den svenska yrkestiteln socialsekreterare. Lipsky definition av gräsrotsbyråkrater är de individer som är statstjänstemän och har direktkontakt med invånarna, exempelvis socialarbetare, lärare och polis (Lipsky 1980:3). Socialsekreterarens arbetsuppgifter är bland annat att ge hjälp och stöd till kommunens invånare. Det innefattar även att göra bedömningar och utredningar för att komma fram till vilken insats som passar för den hjälpsökande individen. Dessa insatser ska hjälpa individen och på så sätt bli så självständig som möjlig (Saco Socialsekreterare).

1.1 Problemformulering

År 1788 lagstodgades hemortsrätten, det vill säga att församlingen var ansvariga för de individer som tillhörde dem. Det innebar även att församlingen hade rätt att neka individer tillträde till församlingen, detta gjordes på grund av att individerna exempelvis inte var arbetsföra. Fattigvårdsstyrelsen anställd folk som jagade iväg så kallat löst folk,

som inte tillhörde församlingen och invånarna var skyldiga att hjälpa till. Invånarna som anmälde löst folk hade rätt att använda dem som pigor eller drängar. År 1846 stod de individer som saknade eget medel och inte var till någons tjänst eller utövade ett fritt yrke, utan laga försvar. Genom att stå utan laga försvar hade de inte rätt att befinna sig utanför sin församling, utan tillstånd eller pass. Om individen befann sig utanför sin församling utan tillstånd och pass kunde individen bli häktad. Lagen om försvarslösa gynnade inte industrins behov, således ersattes lagen år 1855 för att underlätta arbetssökande på annan ort. Traditionellt har hemlöshet präglats av dubbel lagstiftning, som består av både rättigheter och skyldigheter för den hemlöse. Rätten till bostad har följts av att kartlägga den hemlöses och dess anhörigas resurser, samt dess ansvar för att behovet uppstått (Sahlin 1992:52f).

Den internationella definitionen av det sociala arbetets kärnuppdrag är att yrkesverksamma socialarbetare ska arbeta för att möjliggöra social sammanhållning, social utveckling och social förändring. Socialt arbete ska även verka för att individen ska ha makt över sig själv och sina val, det vill säga empowerment. Genom att de ska förändra och utmana marginalisering och förtryck som sker till följd av strukturella förhållanden, för att främja social rättvisa för alla i samhället (Akademikerförbundet SSR 2018:3f).

Socialstyrelsen rapporterar att den akuta hemlösheten har ökat i Sverige sedan år 2011. Rapporten visar att hemlösheten sannolikt beror på individuella faktorer (Socialstyrelsen 2017b). Socialstyrelsen och FEANTSA (European Federation of National Organisations Working with the Homeless) definierar individer som hemlösa när de lever utan tak över huvudet. Dessa individer kan exempelvis sova utomhus eller på ett härbärke. De individer som har tillfälliga boendelösningar, som exempelvis osäkra andrahandskontrakt och inneboende hos familj eller vänner, räknas även som hemlösa (Kjellbom 2014:21). Anledningen till att en individ är hemlös kan vara många. Exempelvis kan hemlöshet bero på att en individ nyligen har flyttat hemifrån och befinner sig mellan två andrahandskontrakt och därmed står utan bostad under en kortare period. Andra exempel är att en individ efter en skilsmässa står utan bostad eller att individen på grund av familjevåld väljer att lämna familjen och således inte har

någon bostad att flytta till. Detta kan vara en av anledningarna till att individer fastnar i hemlöshet, men för några kan detta enbart vara tillfällig hemlöshet (Swärd 2004:11).

Gränsdragningen till vem som är hemlös och vem som inte är hemlös är komplex. En förekommande definition av hemlöshet i samhället, är att en individ som alltid sover på en parkbänk definieras som hemlös. Men definieras personerna som sitter i fängelse eller vårdas på sjukhus och inte har någon bostad att bo i när hen är färdigbehandlad eller straffet är avtjänat som hemlös? Hur är det med personen i ett förhållande som vill lämna sin respektive, men inte har möjlighet att lämna förhållandet på grund av ekonomiska skäl? Hur är det med ungdomen som vill flytta från sina föräldrar, men inte har möjlighet att köpa eller hyra en egen bostad? För att definiera vad hemlöshet är måste ett hem först definieras, enligt Swärd (Swärd 1998:27). Swärd skriver att forskningen kring hemlöshet riskerar att inte ta itu med varför hemlöshet existerar, eftersom forskarna ofta fokuserar på definitionen av hemlöshet, samt hur många personer det är som är hemlösa. Forskningsresultaten blir således repetitiva (Swärd 2004:8).

Handlingsutrymme är det utrymme som socialsekreteraren har möjlighet att självständigt agera inom, utifrån sin profession. Handlingsutrymmet fastställs av de riktlinjer som den specifika organisationen har (Svensson, Johansson & Laanemets 2008:15). Socialsekreterarens arbetsuppgifter är komplexa och kräver tvärvetenskaplig kompetens inom bland annat juridik, samtalsmetodik samt målgruppens problematik (Lindelöf & Rönnbäck 2007:10f).

Handlingsutrymmet som socialsekreterare har gällande hemlösa individer som ansöker om boende, har hög vetenskaplig relevans. Forskning visar bland annat att problemet för många ekonomiskt utsatta hushåll är att de inte kommer in på den reguljära bostadsmarknaden (Knutagård & Kristiansen 2018:18). Problemet att komma in på bostadsmarknaden, kan bland annat bero på att det är bostadsbrist i flera svenska kommuner. Det finns även en utestängande faktor, det är exempelvis många fastighetsbolag som inte accepterar ekonomisk bistånd som inkomst. För de hushåll som är berättigade ekonomiskt bistånd, innebär detta att de saknar förutsättningar för att teckna ett eget bostadskontrakt (Knutagård & Kristiansen 2018:35).

Vår uppfattning är därför att ämnet har hög relevans för det sociala arbetet, eftersom hemlösheten i Sverige är ett samhällsproblem som har ökat. Vi anser att vidare kunskap kring socialsekreterares handlingsutrymme, gällande hemlösa klienters boendesituation, kan förbättra socialsekreterarnas arbetsmiljö. Genom att belysa problematiken kring deras handlingsutrymme, uppmärksammar vi bland annat stressen som socialarbetare ställs inför. Vi undersöker även de påtryckningar som handlingsutrymmet bidrar till och de dilemman som skapas när socialsekreteraren ska följa lagen och samtidigt tillfredsställa klienternas behov. I denna uppsats har vi valt att undersöka socialsekreterares handlingsutrymme kopplat till klienters rättigheter och behov, när det kommer till boende och vi avgränsar uppsatsen till socialsekreterare som är yrkesverksamma i Skåne.

1.2 Syfte

Syftet med denna uppsats är att undersöka hur socialsekreterare upplever sitt handlingsutrymme i arbetet med hemlösa individer.

1.3 Frågeställningar

- Hur upplever socialsekreterarna att de kan tillgodose klienters rättigheter i boendefrågan?
- Hur upplever socialsekreterare att de kan tillgodose klienters behov i boendefrågan?

2 Bakgrund

I detta kapitel presenterar vi bakgrunden som bidrar till en ökad förståelse för forskningsfrågan och dess ramar. Nedan presenteras kommunen ansvar, rättigheter, delegation och hemlöshet.

2.1 Kommunens ansvar

Enligt 2:1 Socialtjänstlagen (SFS 2001:453) svarar varje enskild kommun för socialtjänsten inom sitt område. Socialtjänsten ska fungera som ett skyddsnät, som har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som behövs. Det avgörande för bistånd är enligt fjärde kapitlet 1§ Socialtjänstlagen, att individen inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt (SFS 2001:453).

2.2 Rättigheter

Rätten till tak över huvudet är något som är stadgat i svensk lag. I regeringsformens första kapitlet andra paragraf redogörs de mål som den offentliga verksamheten ska jobba för.

[...] Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa. [...]

Regeringsformen SFS 1974:152

Det är varje enskild kommun som har ansvar för att dess invånare får det stöd och hjälp som de behöver, enligt andra kapitlet 1§ Socialtjänstlagen (SFS 2001:453). Enligt Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar 1§ ska varje kommun planera bostäder för att alla medborgare ska ha förutsättningar att leva i goda bostäder (SFS 2000:1383). FNs konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, styrker i artikel 11 att alla individer ska ha en tillfredsställande levnadsstandard, vilket bland annat innefattar en

lämplig bostad. Det är konventionsstaternas ansvar att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att varje individ ska ha en tillfredsställande levnadsstandard (United Nation 1966:6).

2.3 Delegation

Enligt SAOBs definition av delegering, innebär termen att ett samfund förordnar ställföreträdare, gällande specifika befogenheter, att ansvara för att utföra uppdraget (Svenska akademiens ordbok 1909). Kommunallagen möjliggör för socialnämnden att ge förvaltningschef och andra anställda inom kommunen eller landstingen, mandat att fatta beslut i vissa ärenden (SFS 2017:725). Delegation innebär i praktiken att socialnämnden lämnar över beslutsfattandet, på någon annan som har som uppdrag att fatta beslut åt socialnämnden. Detta görs för att effektivisera handläggningen och avlasta socialnämnden (Enköpings socialnämnd 2017:4).

2.4 Hemlöshet

Det finns ingen allmän förklaring till varför individer är hemlösa, en vanlig förekommande myt är att alla hemlösa individer är psykiskt sjuka. En annan vanligt förekommande myt är att individen själv har valt att vara hemlös, samt att hen misskött sig och inte vill arbeta. Swärd skriver att det är mindre än sex procent av de hemlösa individerna som själva har valt att stå utan bostad, det är även 20-25 procent av de hemlösa som har en psykisk sjukdom. Många som är hemlösa har haft långa anställningar och en bostad, som de sedan har blivit av med på grund av omständigheter som de själva inte kan styra över (Swärd 1998:24). Enligt socialstyrelsens definition av hemlöshet, inkluderas fyra olika situationer där personer kan befinna sig under en kortare eller längre period. Situation ett innefattar den akuta hemlösheten där individer hänvisas till akutboenden, härbärg, jourboende med mera. Situation två inkluderar institutionsvistelse och stödboende. Personer som antingen är intagna eller inskrivna på kriminalvårdsanstalt, ett hem för vård och boende (HVB) och familjehem med mera. Situation tre gäller långsiktiga boendelösningar exempelvis, socialtjänstens ordnade

försökslägenheter, träningslägenheter och sociala kontrakt med mera. Den fjärde och slutliga situationen handlar om eget ordnat kortsiktigt boende exempelvis, de som bor hos kompisar, släktingar eller är tillfälligt inneboende alternativt har tillfälligt andrahandskontrakt hos en privatperson (Socialstyrelsen 2017b:11).

År 2017 genomförde socialstyrelsen en nationell kartläggning kring hemlöshetens omfattning och karaktär i Sverige (Socialstyrelsen 2017b:9). Resultaten som framkom av kartläggningen var att individerna som befinner sig i hemlöshet, är en heterogen grupp. Det är varierande orsaker till att individer befinner sig i hemlöshet, det kan bero på att de lever i akut hemlöshet och inte kommer in på den ordinarie bostadsmarknaden eller på arbetsmarknaden. Det är både män och kvinnor i olika åldrar, unga vuxna och även föräldrar. Det är dels personer som är berättigade ekonomiskt bistånd, och även personer som inte har andra hjälpbehov än att de är i behov av en bostad. Det fanns även personer med missbruk, personer med psykisk ohälsa och personer som inte vet var de ska sova den kommande natten. Under vecka 14, år 2017, rapporterades det vara 33 250 hemlösa personer i Sverige (Socialstyrelsen 2017b:16). År 2011 rapporterade socialstyrelsen att det var 34 000 hemlösa personer i Sverige (Socialstyrelsen 2012:9), år 2005 var siffran över hemlösa personer i Sverige 17 800 (socialstyrelsen 2006:9). Hemlösheten i Sverige har alltså ökat över tid.

3 Orientering av kunskapsläget

I detta kapitel redovisar vi tidigare forskning och litteratur kring vår problemställning, för att skapa en mer omfattande förståelse kring det aktuella ämnet. För att skapa en struktur i kapitlet, har vi valt att systematiskt dela in den forskning och litteratur i teman, som presenteras nedan. För informationssökningen använde vi oss av LUBsearch, Socialstyrelsens hemsida och Google.

3.1 Gräsrotsbyråkrater

Johansson definierar i sin forskning gräsrotsbyråkraterna som byråkrater med klientkontakt. Klienternas problematik är ofta komplexa och problemen är sällan identiska, vilket leder till att det inte är möjligt för organisationen att standalidera gräsrotsbyråkratens arbete, genom exempelvis en manual (Johansson 2007:44f). Eftersom arbetet inte är möjligt att standardisera, behöver gräsrotsbyråkraten ett visst mått av handlingsutrymme för att utföra sina arbetsuppgifter. Detta handlingsutrymme bidrar till att organisationen inte kan kontrollera alla beslut som gräsrotsbyråkraten tar eftersom gräsrotsbyråkraten kan agera fritt inom det givna handlingsutrymmet. Det är dock organisationen som bestämmer gräsrotsbyråkratens handlingsutrymme och dess gränser (Johansson 2007:52, 180f).

Gräsrotsbyråkratens roll är gränsöverbryggande, det vill säga att de ska ta hänsyn till både organisationen och klienternas behov (Johansson 2007:44f). Detta bidrar till att det kan uppstå en konflikt inom deras roll, när kraven från organisationen och klienten inte stämmer överens (Johansson 2007:52). Samtidigt är gräsrotsbyråkratens roll dubbel gentemot klienterna, i formen av att de intar en roll som är både av stödjande och kontrollerande karaktär (Johansson 2007:75).

3.2 Organisation och makt

Organisationer där gräsrotsbyråkrater är arbetsverksamma, är styrda av medborgarna i det samhälle som organisationen utför sin verksamhet, eftersom det är en politiskt styrd verksamhet. Detta bidrar till att organisationen ska ge service till de medborgare som även i viss mån styr organisationen (Johansson 2007:87).

Organisation handlar i någon mening om makt, och makt handlar i viss utsträckning om organisation.

Johansson 2007:87

Makt inryms i alla sociala relationer, enligt det relationella maktbegreppet. Där det finns makt finns det även motstånd, detta motstånd kan både vara passivt och aktivt. Den sociala kontexten är avgörande för maktens uttryck och form. Makten kan inte erövras, utan makt existerar i alla relationer eftersom den är relativ. Den sociala kontexten styr även makten och motståndet. Exempelvis är maktförhållandet mellan gräsrotsbyråkraten och klienten ojämn, klienten har motståndet och gräsrotsbyråkraten har makten. Organisationen styrs även av kontroll och gräsrotsbyråkraten måste underkasta sig denna kontroll och makt. Organisationen upprätthåller denna kontroll genom att göra gräsrotsbyråkraten beroende av organisationen, genom betalningsmakten. Detta bidrar till att gräsrotsbyråkraten underkastar sig den typ av makt och kontroll som organisationen utövar. Genom denna kontroll har gräsrotsbyråkraten ett visst mått av handlingsutrymme, utefter dess delegation, samtidigt som beroendeställningen bidrar till att gräsrotsbyråkraten inte överskrider delegationsordningen. Organisationer stabiliserar denna makt genom dess sociala kontext, vilket innebär att makten även permanentas av organisationerna (Johansson 2007:89ff, 178).

Organisationen omvandlar individen, det vill säga klienten till ett ärende, ett ärende som passar inom ramen för den specialisering som organisationen utger sig för att ha. När individen omvandlas till ett ärende är klienten inte längre en individ inom organisationen (Johansson 2007:50, 175). När klienten möter organisationen, är klienten intresserad av sitt ärende, utifrån dess individuella faktorer, samtidigt som organisationen är intresserad av ärendet utifrån den specialisering som organisationen

har. Det byråkratiska perspektivet och klientperspektivet krockar således, gräsrotsbyråkraten är mitt i denna krock och ska ta hänsyn till både organisationen och klienten (Johansson 2007:146). Gräsrotsbyråkraterna befinner sig således vid två organisatoriska gränser i deras yrkesroll, den inre och yttre gränsen (Johansson 2007:187).

Michael Preston-Shoot diskuterar problematiken som kan uppstå mellan lagarna i samhället, värderingarna i socialt arbete och slutligen de krav organisationen ställer. Dilemmat socialarbetaren ställs inför, är att de inte alltid kan göra rätt mot alla aktörer. Detta har visat sig vara ett problem under en längre tid världen över. Socialt arbete är ett komplext arbete, där det är svårt som yrkessam att agera etiskt rätt och samtidigt följa samhällets och organisationens lagar och regler. Exempelvis kan en socialarbetare bli tillsagt att spara på resurserna vid bistånd, vilket därmed leder till press över beslutsfattandet. Detta innebär att socialt arbete inte alltid blir individanpassat. Frågan som ställs, är hur en socialarbetare ska kunna göra rätt när lagar bryter mot det sociala arbetets värderingar (Preston-Shoot 2011:178). Den största källan till stress hos socialarbetare är obalansen mellan krav och resurser, samt att det har lågt inflytande på arbetsplatsen (Welander, Astvik & Hellgren 2017:23f).

3.3 Handlingsutrymme

Evans och Harris analyserar Lipskys problematisering av ordet handlingsutrymme, kopplat till gräsrotsbyråkrati. Begreppet belyser olika dilemma i socialt arbete och att människor som arbetar inom fältet, ställs inför många hinder och utmaningar i sitt arbete. Det finns många fördelar med att låta socialarbetare få mer frihet, dock följer många nackdelar. Dilemmat som uppstår är att socialarbetare vill hjälpa människor, men att det finns för mycket regelverk att följa som gör beslutsfattandet nästintill omöjliga (Evans & Harris 2004:871). Vilket i sin tur resulterar i att socialarbetare utsätts för mycket stress och press vid beslutsfattande. Det har även diskuterats ifall handlingsutrymmet påverkar klientdeltagandet negativt och i sin tur avgör vilken hjälp som i slutändan erbjuds. Detta skulle innebära att en av huvudpunkterna i socialt arbete, klientfokuset blir åsidosatt och handlingsutrymmet tar överhand (Evans & Harris

2004:874). Evans och Harris skriver att det i Lipskys forskning framkom bland annat att socialarbetare knappt hade tid att lägga på möten med klienterna i fråga, eftersom det administrativa arbetet är tidsomfattande. Därför får gräsrotsbyråkrater ofta göra momentana beslut, där de inte alltid har all information som hade behövts (Evans & Harris 2004:877). En rädsla av att göra misstag som socialsekreteraren ska kunna stå för i efterhand, har därmed skapats (Evans & Harris 2004:890).

3.4 Hemlöshet

Swärd belyser problematiken kring att forskning oftast inte skiljer på vad orsak och verkan är när det kommer till hemlöshet. Exempelvis dras slutsatsen att hemlösa individer har ett missbruk eller en psykisk sjukdom, eftersom det är de individer som ofta kan synas på offentliga platser. Det är dock inte fastställt om hemlösheten har utlöst missbruket eller psykisk sjukdomarna eller om det är orsaken till individens hemlöshet (Swärd 2004:9). Att det inte finns någon enhetlig definition av hemlöshet är problematiskt för forskningen om hemlöshet, eftersom olika forskare använder olika definitioner. Det är även svårt att följa upp forskningen, eftersom hemlösa personer inte har en adress och forskaren kan således inte kontakta respondenterna för att undersöka om deras situation har förändrats. Ytterligare ett problem är att urvalet av hemlösa personer i forskningen, ofta består av de individer som exempelvis bor på härbärge eller söker hjälp hos socialtjänsten, det finns således hemlösa personer som inte studeras (Swärd 1998:25). Begreppet hemlös har över tid skiftat mellan att betyda att vara fysiskt utan ett hem, samt ett mentalt tillstånd att vara utan en bostad. En person kan vara mentalt hemlös om hen har tillgång till en bostad, men inte ser bostaden som sitt hem. Till följd av att personen inte ser sin bostad som sitt hem, kan personen välja att sova på offentliga platser, eftersom det bland annat kan upplevas som tryggare än den bostad som hen har (Swärd 1998:29).

Bostadsmarknadens uppbyggnad är en av många anledningar till varför det finns hemlösa individer. Det finns en brist på små billiga lägenheter, eftersom antalet ensamhushåll har ökat. Detta leder till att sårbarheten för hemlöshet har ökat och att en ny grupp människor tvingas ut i hemlöshet. Andra strukturella faktorer som påverkar

mängden hemlösa individer är att möjligheten till att få ett lönearbete utan utbildning, har minskat (Swärd 2004:10f). Det är således komplicerat att fastställa vilka faktorer som är avgörande för hemlöshet. Sociala, kulturella och ekonomiska variabler kan ha betydelse för att en person är hemlös. Swärd skriver att det är stor skillnad på att bli hemlös och att förbli hemlös under en längre tid (Swärd 1998:219f). När en person har varit i hemlöshet länge, har hen bland annat inte de referenser från tidigare hyresvärdar, som nya hyresvärdar begär (Swärd 2004:9). Swärd beskriver att orsaken till hemlösheten ofta är en process som är sammansatt av flera händelser, exempelvis skilsmässa och utebliven myndighetskontakt är några av de händelser som kan resultera i hemlöshet (Swärd 1998:223).

3.5 Sammanfattning

Forskning visar att gräsrotsbyråkrater ställs inför många dilemman vid beslutstagande. Socialsekreterares problem uppstår ofta eftersom lagar ska följas, organisationens krav måste vara tillfredsställda och klienternas situationer ofta är komplexa och att det krävs individanpassade lösningar. Handlingsutrymmet socialsekreterarna blir tilldelade av högre instanser, består av frihet att ta egna beslut och tvång genom makten som existerar över dem. Hemlöshet är ett svårdefinierat begrepp som har förändrats över tid, vilket problematiserar möjligheterna att kunna forska kring området. Samhällets strukturer påverkar antal boende som kan erbjudas, vilket påverkar klienterna men även vilka beslut som socialsekreterarna har möjlighet att ta.

4 Metod

I detta kapitel kommer vi att motivera vårt metodval för denna uppsats. Vi har valt att genomföra en kvalitativ studie där vi använder oss av fem semistrukturerade intervjuer. Vi kommer även att diskutera fördelar och nackdelar med vårt metodval, samt hur vi gick tillväga för att komma i kontakt med respondenterna.

4.1 Metodologiska överväganden

Vi har undersökt socialsekreterares uppfattning kring deras egna handlingsutrymme i deras arbete och vi anser att en kvalitativ studie var bäst lämpad. Lind skriver att den empiri som genereras av kvalitativa studier består av verbala uttryck och beskriver det fenomen som studeras utifrån flera olika dimensioner (Lind 2014:125). Bryman poängterar att den kvalitativa forskningen intresserar sig för ord och beskrivs som den tolkningsinriktade vetenskapen. Den kvalitativa forskningen är bästa lämpad ifall forskaren undersöker hur individer konstruerar och tolkar sin egen verklighet (Bryman 2011:340f).

Vi valde att använda oss av semistrukturerade intervjuer som metod och våran intervjuguide innehöll följande teman: *arbete, handlingsutrymme, hemlöshet, boende och brukarmedverkan*. Under intervjuerna anpassade vi frågorna utefter respondenternas svar, således har vi inte strikt följt våran intervjuguide. Eriksson-Zetterquist och Ahrne skriver att flexibiliteten under intervjun är en av fördelarna med den semistrukturerade intervjun som metod. Den semistrukturerade intervjun bidrar till att forskaren får en mer nyanserad bild av forskningsproblemet, än om forskaren enbart skulle använda sig av standardiserade frågor som görs i en strukturerad intervju. De skriver även att det finns fördelar med att forskaren använder sig av standardiserade frågor, eftersom de standardiserade frågorna bidrar till att forskaren kan jämföra respondenternas svar (Eriksson-Zetterquist & Ahrne 2011:40). Vi använde oss därför av några standardiserade frågor, exempelvis: *vad har du för titel och hur länge har du jobbat på denna arbetsplats?*

4.2 Kritik av kvalitativ forskning

Intervjuareffekten är en av riskerna med intervjuer som metodval. Undersökningar visar att respondenter besvarar frågor olika beroende av vem det är som intervjuar dem. Det framkommer att intervjuarens kön, ålder och etnicitet är de faktorer som främst påverkar respondentens svar (Denscombe 2009:244). Vi kan dessvärre inte förändra dessa faktorer, dock har vi aktivt valt att klä oss neutralt och varit både artiga och punktliga i kontakt med respondenterna, för att minimera intervjuareffekten. Intervjuareffekten kan leda till att resultaten av intervjuerna omedvetet färgas av intervjuaren. Bryman skriver att studier inte har visat några konsekventa mönster kring intervjuareffekten när det gäller vilka attribut, hos intervjuaren, som påverkar respondenternas svar. Intervjuareffekten kan även leda till att respondenterna försöker uppnå social önskvärdhet, vilket innebär att de försöker ge en positiv bild av sig själva (Bryman 2008:229). Vi har tyvärr inte kunnat påverka det i våra intervjuer, mer än att försöka att visa öppenhet och medkänsla kring de svar som ges. Under intervjuerna har vi undvikit att ställa ledande frågor eftersom det kan påverka respondenternas svar.

Dataanalysen av semistrukturerade intervjuer är tidskrävande, eftersom respondenternas svar inte är standardiserade (Denscombe 2009:268). Vi anser att semistrukturerade intervjuer är den bäst lämpade metoden, för att samla in data, som kan bidra till att svara på våra forskningsfrågor. De semistrukturerade intervjuerna genererar data som är djupgående och detaljerad (Denscombe 2009:267).

4.3 Urval

I vår studie har vi använt oss av ett målinriktat urval, eftersom vi vill intervju de personer som är relevanta för vår studie (Bryman 2011:350). Den form av målinriktat urval som vi har använt oss av är det teoretisk urvalet, utifrån den population som ingår i vår forskningsfråga (Bryman 2011:394). Vi har valt att definiera vår population till socialsekreterare som kommer i kontakt med hemlösa individer som ansöker om boende och har som arbetsuppgift att utreda denna ansökan. Vi har valt att begränsa vår population till socialsekreterare som är verksamma inom Skåne, eftersom vi inte har

möjlighet att genomföra fysiska intervjuer, utanför Skåne. Vi har valt att inte genomföra telefonintervjuer, eftersom vi anser att missförstånd kan uppstå lättare, än när respondenter och intervjuare möts i verkligheten.

Vi har tagit kontakt med respondenterna genom att ringa till de utvalda kommunernas växel, och sedan fråga efter socialsekreterare som beviljar bostäder till hemlösa personer. Vi har valt detta tillvägagångssätt, eftersom vi tror att det bland annat är på detta sätt som hemlösa individer kan komma i kontakt med socialtjänsten. De kommuner som vi har valt ut, har baserats på socialstyrelsens statistik *Antal hemlösa per kommun och län 2017* (socialstyrelsen 2017a). Vi har valt att kategorisera kommunerna i tre kluster, ett kluster med kommuner med låg hemlöshet, ett kluster med kommuner som har hög hemlöshet samt ett kluster med kommuner som ligger i mitten. Vi har sedan kontaktat kommuner i respektive kluster för att få respondenter som representerar varje kluster, för att undersökningen ska bli representativ för Skåne.

Storlek på urvalet blev begränsad, på grund av att undersökningen ska vara inom ramen för en C-uppsats. Vi hade som mål att intervjua två respondenter från varje kluster, tyvärr fick vi enbart kontakt med en respondent från klustret med hög hemlöshet. Det innebär att vi har genomfört fem stycken intervjuer. Vi anser att detta är tillräckligt för denna undersökningen, men om vi inte hade haft tidspress, hade vi önskat att intervjua fler respondenter för att på så sätt ha större möjlighet att generalisera våra resultat. Intervjupersonerna är i denna studie numrerade 1-5, för att förtydliga vem som har sagt vad.

4.4 Tillförlitlighet

Kvalitativ forskning präglas inte av den oföränderlighet som den kvantitativa forskningen tenderar till att göra, eftersom kvalitativ forskning är intresserad av de processer som existerar i samhället. Det symboliskt interaktionistiska synsättet utgår från att individen inte har någon egenskap, eftersom det alltid pågår olika processer inom individen och i samhället. Individens egenskaper är således föränderliga enligt detta synsätt. Den kvalitativa studien präglas av intervjuer som inte är standardiserade,

som fokuserar på upplevelser och känslor. Det resulterar i att reliabiliteten inte kan anses vara lika hög som vid kvantitativa studier (Trost 2010:131f).

Genom att vi redovisar vår intervjuguide och tillvägagångssättet för denna uppsats skapar vi pålitlighet. Strukturen i denna uppsats säkerställer dess kvalitet, eftersom vi är transparent i hur undersökningen har bedrivits (Thornberg & Fejes 2019:267).

Tillförlitlighet i en studie innebär möjligheten att styrka och konfirmera, detta har vi gjort genom att personliga värderingar eller teoretiska inriktningar inte har påverkat utförandet av och slutsatserna från vår undersökning (Bryman 2008:355). Genom att vi citerat intervjupersonerna i uppsatsen analysdel skapar vi god empirisk förankring (Thorberg & Fejes 2019:286).

4.5 Empirisk bearbetning

Analysen är en systematiskt tolkning av den empiri som forskaren har samlat in (Hjerm, Lindgren & Nilsson 2014:17). Vi har valt att systematisera vår analys med stöd av följande steg:

Vårt första steg var att i bearbetning- och analysfasen transkribera de inspelade intervjuerna. Intervjuerna transkriberades för att vi skulle ha möjlighet att analysera det insamlade materialet. Hjerm, Lindgren och Nilsson skriver att undersökningens material nästan alltid måste förberedas på något sätt, innan materialet kan börja analyseras (Hjerm, Lindgren & Nilsson 2014:84). En intervjus ljudfil blev dock korrupt och endast en tredjedel kunde räddas, detta resulterade i att två tredjedelar av intervjun bestod av minnesanteckningar.

Steg två har varit att bekanta oss med empirin, det vill säga de transkriberade intervjuerna. Vi har i detta stadie läst igenom intervjuerna flera gånger för att bekanta oss med dem.

Steg tre har varit att välja ut teman som vi skulle använda oss av, för att koda empirin, för att senare kunna analysera det materialet som vi har kodat. Vi valde ut sex stycken

teman som är kopplade till uppsatsens frågeställningar. Följande teman har vi använt oss av i kodningsprocessen:

1. Handlingsutrymme möjliggörande
2. Handlingsutrymme begränsande
3. Handlingsutrymme förslag förbättrande
4. Samhällsstrukturer
5. Normer kring boenden
6. Vräkningsförebyggande

Steg fyra har varit att läsa igenom de transkriberade intervjuerna, och markera empirin i olika färger utefter de teman som vi har valt att koda materialet efter. Rennstam och Wästerfors skriver att det är viktigt att inte enbart koda de teman som återkommer, utan även de teman som skiljer sig åt i empirin (Rennstam & Wästerfors 2011:198). I detta steg valde vi även att inte använda oss av tre av teman; normer kring boenden, vräkningsförebyggande och samhällsstrukturer. Vi valde att inte använda oss av dessa teman, eftersom de inte återkom i alla intervjuer och för att vi ansåg att dessa kategorier inte tillförde tillräcklig med material till undersökningen.

Steg fem i analysförfarandet har varit att påbörja vår analys med hjälp av de teorier och tidigare forskning som vi har valt till denna uppsats.

4.6 Etiska överväganden

Det har skapats omfattande internationella och nationella regelsamlingar och lagar för att förhindra att forskare ska kunna genomföra oetisk forskning, och för att minimera risken för att kränka individers integritet. Övertramp i forskningens namn har förekommit vid upprepade tillfällen i historien, vilket har resulterat i att etikens frågeställningar kring forskning ställts på sin spets (Kalman & Lövgren 2012:8f). Respondenterna vi valt att genomföra intervjuerna med är socialarbetare. För att möjliggöra att intervjuerna är etiskt medvetna, kommer vi att inleda med att informera socialarbetarna om vad intervjuerna kommer att handla om. Vidare kommer vi att

besvara eventuella frågor som kan uppstå, samt informera om att deltagarna har möjlighet att avbryta intervjun ifall de vill. Slutligen kommer vi informera intervjupersonerna om att alla svar behandlas konfidentiellt och att deras namn inte kommer vara sammankopplade till några av svaren (Bryman 2011:420). Vi har utfört detta i två skeden, första gången var vid första kontakten med representanterna över telefon eller mail när vi beslutade om tiden för intervjun, samt vid intervjutillfället. Vi informerade respondenterna om detta eftersom vi ville försäkra oss om att de hade uppfattat hur intervjun ska gå till, samt deras rättigheter. Vi har även informerat om att vi som studenter kan bli tvungna att redovisa de transkriberade intervjuerna för vår examinator och handledare, dock förblir de anonymiserade under hela arbetets gång (Skærbæk 2012:138f).

Ingen forskning får genomföras ifall representanterna inte försäkrar oss om att de samtycker till deltagande i intervjuerna, vilket framgår i 17§ etikprövningslagen. Detta har vi noggrant gått igenom vid första kontakten med socialarbetarna (SFS 2003:460). Efter att respondenten har fått informationen om deras deltagande i intervjun, som vi gått igenom ovan, ska detta ske, enligt etikprövningslagen 16§ (SFS 2003:460). Därigenom ville vi säkerställa att intervjupersonerna var medvetna om och har accepterat vad det innebär att delta i vår forskning (Lövgren, Kalman & Sauer 2012:57f). Vi anser inte att våra respondenter är en särskilt utsatt grupp, eftersom vårt urval består av individer som tillhör en viss yrkeskategori. De frågor som vi har ställt till våra respondenter är heller inte av etisk komplex natur, eftersom vi ställt frågor om dess handlingsutrymme. Alla respondenter har även blivit informerade om vad det innebär att vara med i vår undersökning och samtliga respondenter har en socionomexamen. Alla respondenter har en socionomexamen, vilket innebär att de själva har bedrivit någon form av undersökning. De har således en förförståelse för hur det dem säger bör och kommer att hanteras. Vi har även skickat den slutgiltiga versionen av uppsatsen till de respondenter som var intresserade av att läsa den.

Forskningsetik är en komplicerad fråga, det finns många olika dimensioner. Vid planering och genomförande av forskning på människor, måste forskaren ständigt ta hänsyn till etiken. Forskaren måste lägga stor vikt och tid på tillvägagångssättet, för att forskningen inte ska strida mot de forskningsetiska principerna. För att undvika att

respondenterna som deltar i forskarens studie skadas eller inte behandlas rätt (Svedmark 2012:101f). Det är något vi under hela studiens genomförande har haft stor respekt för och reflekterat över.

5 Teori

I följande avsnitt presenteras de teoretiska utgångspunkter vi har valt att använda för att kunna besvara våra frågeställningar. Vi har valt att använda oss av Michael Lipskys teori om gräsrotsbyråkrater, samt Michel Foucault kring maktanalys. Vi har använt oss av Nilssons tolkning av Foucault maktanalys, eftersom Nilsson applicerar maktanalysen i en svensk kontext. Lipskys teori om gräsrotsbyråkraterna har vi presenterat i en svensk kontext, i den tidigare forskningen av Johansson. Vi använder oss därför av ursprungskällan, när vi presenterar teorin om gräsrotsbyråkraterna.

5.1 Kritisk reflektion av teorierna

5.1.1 Gräsrotsbyråkrati

Evans kritiserar Lipskys teori om gräsrotsbyråkrater (Evans 2011:368). Evans skriver att Lipsky inte berör professionalism och relationen mellan gräsrotsbyråkraterna och cheferna tillräckligt i sin teori. Lipsky missar att problematisera hur den professionellas status påverkar dess handlingsutrymme. Cheferna illustreras även som en homogen grupp, eftersom han inte kritiskt granskar dem. Chefer som kommer från en professionell bakgrund, tenderar till att inte uteslutande vara lojala mot politikerna och ledningen (Evans 2011:371f). Evans skriver att Lipskys teori om gräsrotsbyråkraterna behöver nyanseras, genom att undersöka relationen mellan chefen och gräsrotsbyråkraten, samt professionalismens betydelse (Evans 2011:368).

5.1.2 Maktanalys

Foucault maktanalys har utsatts för en omfattande kritik. Ett exempel är frågan om motståndets normativa motiv och vilka praktiska möjligheter som finns. Enligt Foucaults perspektiv med betoning på underordning och disciplinering, framställs subjektet som allför determinerat och passivt. Frågan som ställs är hur och varför ska

den minimala aktören göra motstånd. Från vilken normativ grundval kan motstånd byggas ifall generella rättsprinciper och mänskliga rättigheter relativiseras och reduceras till disciplinära tekniker och kontrollmekanismer? Foucault antyder att där makt finns, finns även motstånd. Makt kan därmed inte reduceras till en överordnad princip. Kritiken poängterar att detta skulle innebära att makten inbegriper motståndet, att makt och därmed förtryck är oundvikligt. Enligt Foucaults konceptualisering kring makt och motstånd, finns det ingen extern position varifrån motståndet kan resas i förhållande till makten (Lindgren 2007:256f).

5.1.3. Motivering av teorival

Vi har valt att använda oss av teorierna om makt och gräsrotsbyråkrati, även om dessa teorier har kritiserats. Det finns ingen teori som fyller alla funktioner, vilket innebär att alla teorier inte kan belysa alla situationer eller fenomen som existerar.

Lipskys teori om gräsrotsbyråkrater har kritiserats för att den inte belyser den professionelles status eller relationen mellan gräsrotsbyråkraten och dess chef (Evans 2011:371). För att belysa relationen mellan chefen och gräsrotsbyråkraten har vi valt att komplettera Lipskys teori med Foucaults maktanalys. Vi anser att dessa två teorier kompletterar varandra och att Foucaults maktanalys bidrar med det som Lipskys teori saknar. Vi är medvetna om att Lipskys teori om gräsrotsbyråkrater har brister och det är därför vi har valt att kombinera två teoretikers verk. Vi har valt att använda oss av Foucaults maktanalys, eftersom vi anser att den bidrar till att skapa en nyanserad analys av vårt forskningsproblem. Vi använder oss av hans analys eftersom den betonar att allt är föränderligt och att ingenting i samhällen är statiskt (Nilsson 2008:193f). På så sätt hjälper maktanalysen oss att bibehålla en bredd i undersökningen, genom att besvara forskningsfrågan ur flera olika perspektiv. Vi använder hans maktanalys som inspirationskälla för vår studie genom att den ger oss nya infallsvinklar till att problematisera socialsekreterarnas situation.

5.2 Gräsrotsbyråkrati

Gräsrotsbyråkrater är byråkrater som i sitt arbete kommer i kontakt med medborgarna. De har som uppgift att vara en förmedlare mellan staten och dess invånare.

Gräsrotsbyråkraten blir nyckeln som kopplar samman klienten och välfärdsstaten (Lipsky 1980:27f). Gräsrotsbyråkraten har ofta dubbla roller, de ska både kontrollera klienterna, samtidigt som de ska stötta och stödja klienterna (Lipsky 1980:73). De arbetar både från människa till människa, men även från organisation till klient.

Gräsrotsbyråkraten har således flera roller att fylla (Lipsky 1980:72). Samtidigt arbetar de med begränsade resurser, om resurserna hade varit mer omfattande hade även efterfrågan ökat (Lipsky 1980:33). De bristande resurserna leder till att

gräsrotsbyråkraterna blir tvungna att neka klienterna basala behov, i deras arbete.

Gräsrotsbyråkraterna tenderar även till att arbeta med klienterna under en liten del av processen, eftersom organisationerna är specialiserade på en visst typ av problematik.

De har även en liten möjlighet att påverka organisatoriskt på sin arbetsplats och begränsad kontroll över de förändringar som sker, vilket bidrar till att gräsrotsbyråkraterna distanserar sig från sitt arbete (Lipsky 1980:75ff).

5.2.1 Handlingsutrymme

Gräsrotsbyråkraterna har givna lagar och regler som styr deras handlingsutrymme, samtidigt som arbetet kräver ett visst mått av handlingsutrymme eftersom de arbetar med människor. Kravet på handlingsutrymme beror på att alla situationer som en gräsrotsbyråkrat kan ställas inför, inte kan kartläggas. Gräsrotsbyråkraten kan alltså handla fritt innanför det givna handlingsutrymmet, som är definierat av bland annat lagar och regler. Komplexiteten i gräsrotsbyråkraternas arbetsuppgifter hindrar införandet av strikta manualer, eftersom de ställs inför oändligt många handlingsalternativ, därför är de beroende av handlingsutrymmet i sitt arbete.

Gräsrotsbyråkraternas handlingsutrymme är en balansgång mellan att vara medmänsklig gentemot klienten, samtidigt som hen ska ta hänsyn till de lagar och regler som styr dess arbete (Lipsky 1980:15ff). Därför försöker gräsrotsbyråkraten ständigt att tänja på de gränser som finns inom organisationen, för att finna kryphål som är till fördel för

klienten (Lipsky 1980:73). Det finns en konflikt mellan klient- och organisationsmål. Organisationen önskar snabb handläggning från gräsrotsbyråkraten, samtidigt som klienterna vill bli sedda och lyssnade på (Lipsky 1980:44f).

5.2.2. Organisationen

Gräsrotsbyråkraternas arbetsplats har ofta mål som står i konflikt med varandra och är tvetydiga. Målen är ofta ambitiösa och abstrakta, exempelvis god hälsa. Dessa mål är svåruppnåeliga och det saknas ett konkret tillvägagångssätt för att uppnå dem (Lipsky 1980:40). Klienterna som träffar gräsrotsbyråkraterna har inget val, de är ofrivilliga klienter. Även om insatserna bygger på frivillighet, har de inga andra alternativ än att ta kontakt med gräsrotsbyråkraterna, för att få den hjälp som de är i behov av (Lipsky 1980:54).

Clients in street-level bureaucracys are nonvoluntary.

Lipsky 1980:54

I mötet mellan gräsrotsbyråkraten och den hjälpsökande, skapas klienten. Organisationen definierar individen som en klient, för att effektivisera deras arbete. Individens problematik, erfarenheter och personlighet kategoriseras för att sedan kunna hänvisa hen till en specialiserad avdelning inom organisationen, som är specialiserade på en typ av problematik (Lipsky 1980:59f).

5.3 Makt

Michel Foucault skriver om två sorters makt som existerar i samhället. Dels bio-makt, vilket är en makttyp vars funktion är att lägga beslag på livet från början till slut. Han menar att det innefattar makt på två olika nivåer, dels en disciplinering av individen och dels en reglering av befolkningen. Foucault intresserade sig främst av utövningen och dess effekter på de underkuvades nivå. Han talar även om mikro-makt, makten som existerar på ett socialt vardagsplan riktade mot individer i deras konkreta situationer.

Denna makt utövas med administrativa tekniker som kontroll och normalisering. Relationer kring makt är allt från simpla projektioner av klassrelationer eller av politiska relationer. Inom varje nätverk av relationer finns individuella maktmönster och en relativ autonomi (Lindgren 2007:255).

Inom maktanalysen poängterar Foucault betydelsen som identifiering av maktritualer innebär inom det sociala fältet. Det finns två centrala maktritualer, även kallat maktprinciper, den första är den allseende övervakningen det vill säga panoptiken och bekännelsen. Dessa utgör de två absolut viktigaste komponenter i den sociala kontroll som genomsyrar den moderna, västerländska samhällsbildningen. Foucaults förklaringsmodell kring makt är likt en elementär kraft, som är primär i sociala formationer och en grundkomponent i varje social relation. I varje relation existerar makt, som ständigt är ett föränderligt spel av krafter (Lindgren 2007:255).

5.3.1 Makt och kunskap

Foucault betonar att makt och kunskap är ouplösligt förbundna med varandra. Han menade att det inte är möjligt att utöva makt utan kunskap, även att det inte är möjligt för kunskapen att inte framkalla makt. Kunskap och makt förutsätter och är beroende av varandra (Nilsson 2008:84). Foucault menar att det finns tre originella aspekter kring maktbegreppet. Det första är förhållandet mellan makt och institutioner, det andra är det ömsesidiga beroendet mellan makt och vetande, och slutligen synen på subjektet i förhållande till makten. Han menar att institutioner reproducerar makten, men inte producerar den. Utifrån Foucaults perspektiv är institutionerna operationella insatser, de integrerar och reproducerar redan existerande maktrelationer som finns i samhället. Exempelvis är staten en koncentrationspunkt som absorberar, samordnar och sprider makt. Makt och vetande är även centrala komponenter för att förstå maktens betydelse i olika sorters relationer. Makt och vetande är beroende av och implicerar varandra, som existerar i varje social relation (Lindgren 2007:255f).

6 Presentation av empiri och analys

I följande avsnitt har vi sammanställt och analyserat vårt insamlade material. Sammanställningen har vi gjort med hjälp av Lipskys teori om gräsrotsbyråkraterna och Foucaults perspektiv av maktanalys, för att besvara uppsatsens frågeställningar. Vi har även tagit hjälp av den tidigare forskningen, för att belysa frågeställningarna ur flera olika perspektiv. Vi har valt att använda oss av ett flertal citat, från våra kvalitativa semistrukturerade intervjuer med fem stycken socialsekreterarna. Detta eftersom vi anser att det skapar ett djup i uppsatsen och framkallar tillförlitlighet i form av att intervjudeltagarnas röst når fram tydligast. Citaten i denna del av uppsatsen, är tagna från våra intervjuer med socialsekreterarna.

6.1 Socialsekreterares handlingsutrymme

Utifrån vårt insamlade material framkom det att socialsekreterare arbetar i ett gränsland, som bland annat skapar många dilemman i deras beslutsfattande. De har organisationens ramar och regler, samhällets lagar och även klienternas behov, att anpassa sig efter och tillfredsställa. Utifrån informationen vi mottagit av de socialsekreterare vi intervjuat, kan socialsekreterarna identifieras med Lipskys definition av gräsrotsbyråkrater. Detta blir bekräftat genom Evans och Harris analys av Lipskys problematisering kring handlingsutrymme. Problemen som uppstår är socialsekreterarnas vilja att hjälpa människor, men det finns förmycket regelverk som styr dem. Detta leder till att socialsekreterarna utsätts för stress och press som resulterar i att beslutsfattandet nästintill blir omöjliga (Evans & Harris 2004:871). Welander, Astvik och Hellgren bekräftar i deras forskning, att obalansen mellan krav och resurser är en av de främsta anledningar till att socialarbetarna upplever stress i deras arbete (Welander, Astvik & Hellgren 2017:23f).

Man skulle önska att jag har färre antal ärenden så att jag kunde, hann med att fördjupa mig mer i varje ärende. Det går ju inte, jag hinner ju inte jobba så mycket som jag hade velat med var och en. Eller med ens alla som jag ser skulle behöva det.

Intervjuperson 4

I en av de utförda intervjuerna framkom det att intervjupersonen ibland känner sig ensam, att stödet från organisationen och kollegorna inte alltid finns där. Hen beskrev också att det kan förekomma att socialsekreteraren har en klient framför sig, men inte har ett lämpligt bistånd att kunna erbjuda klienten, samtidigt som boendesituationen måste lösas på något sätt. Det bekräftas genom vad Evans och Harris skriver, att forskning Lipsky har utfört, visar att socialarbetare knappt har tid att lägga på möten med klienter. De får ofta ta hastiga beslut, där inte all information som behövs, alltid finns tillgänglig (Evans & Harris 2004:877). Det kan skapas hinder genom att gräsrotsbyråkraternas arbetsuppgifter är komplexa. Detta i form av att införande av strikta manualer försvåras, genom att socialsekreterarna ställs inför oändligt många handlingsalternativ. Socialsekreterarna är därför beroende av det handlingsutrymme som tillhör deras arbete (Lipsky 1980:15ff). I sin tur skapas det återigen, ensamhet och ett tomrum att kunna ha något att stötta sig mot.

Socialsekreterare ställs därmed inför många olika hinder när de ska besluta om bistånd. Ett oundvikligt maktspektrum är hur socialsekreterarna påverkas av deras årliga budget. Av de intervjuer vi genomförde framkom det att socialsekreterarna hade olika upplevelser kring känslan av press, gällande att hålla sig inom kommunens budget. Medan tre intervjupersoner svarade att de tar det beslut som klienterna har rätt till enligt lag, utan att tänka tänka på budgeten, svarade en att ekonomin alltid finns i bakhuvudet som en ständig påminnelse.

*Ibland får vi skita i det och göra de som krävs för att folk ska ha de,
ha skälig levnadsnivå.*

Intervjuperson 3

Gräsrotsbyråkraternas ska ta hänsyn till både organisationen och klienternas behov, vilket innebär att deras roll är gränsöverbryggande (Johansson 2007:44f). Detta innebär att det finns en maktrelation både mellan organisationen och socialsekreteraren, men även mellan socialsekreteraren och klienten. Enligt Foucault är makt något som är temporär och alltid föränderlig. Det är något som ständigt återskapas och införlivas av alla människor i ett samhälle (Lindgren 2007:255f). Makt existerar i varje relation och som konstant dynamik mellan individerna (Lindgren 2007:255). Det innebär att makt inte alltid automatiskt behöver skapas uppifrån och ner i en organisation, utan det kan

även komma makt nerifrån. Det finns olika sorters makt, bland annat förhållandet mellan makt och institutioner, där institutioner reproducerar makten, inte producerar den. Institutioner integrerar och reproducerar redan existerande maktrelationer (Lindgren 2007:255f). Socialsekreterares handlingsutrymme kan därmed kopplas samman med den position de befinner sig i, positionen avgör vilken sorts makt de är berättigade. Socialsekreterarna har makt över klienterna, men samtidigt makt över sig från organisationen. Ledningen delar ut makten till socialsekreterarna genom att tilldela dem beslutsrätt i form av delegation. Socialsekreterarna har delegation, vilket ger dem möjlighet att utöva makt över klienterna. Organisationen delar därmed ut mängden handlingsutrymme, bland annat genom delegationen, som socialsekreterarna har, vilket i sin tur innebär mängden makt de besitter. En socialsekreterare upplevde dock att hen hade stort handlingsutrymme även om hen inte hade blivit tilldelad någon delegation.

Jag tycker att det är väldigt stort, min chef kommer inte in o petar så mycket i mitt arbete utan jag lägger in hur många besök jag vill ha, kan utveckla min tjänst på ett helt annat sätt än vad många andra kan.

Intervjuperson 1

I intervjuerna med socialsekreterarna framkom det olika uppfattningar kring mängden handlingsutrymme som de har. Medan fyra intervjupersoner ansåg sig ha ett stort handlingsutrymme, tyckte en av dem att det kunde varit större. Vår uppfattning av intervjuerna, var att det spelar en stor roll kring hur mycket handlingsutrymme man blivit tilldelad, beroende på vilken kommun man arbetar i.

Det har väl varit så med min förra chef att den personen kom in och bestämde att den här ska ha en lägenhet och då får man skriva utefter vad vår chef har sagt. Så dem ärendena kanske man inte har blivit lika lyssnad på, sen är det ju inte jag som fattar besluten, så man kan inte ifrågasätta heller.

Intervjuperson 1

I alla genomförda intervjuerna framkom socialsekreterarnas passion till att kunna hjälpa klienterna, inte minst att ge vägledning och råd, vilket skapar en maktbalans. Foucault förklarar det genom att de som har kunskap, har även makt. Makt och kunskap är beroende av varandra och implicerar varandra. Foucault menar att ifall man vill förstå maktens betydelse, måste man vara medveten om att makt och kunskap är centrala komponenter (Lindgren 2007:255f). Makt och kunskap är oupplösligt

förbundna med varandra, det är inte möjligt att utöva makt, utan kunskap menar Foucault. Kunskap framkallar även makt automatiskt, eftersom de är beroende av varandra (Nilsson 2008:84). Kunskap ger makt, vilket kan påverka vilken position man befinner sig i. Socialsekreterarna har kunskap som de kan erbjuda till klienterna, vilket därmed gör att de automatiskt har makt över dem. Dock har socialsekreterarnas chefer mer kunskap kring organisationen, vilket ger dem mer makt än socialsekreterarna.

Man kan ju, man kan ju ha en dialog kring det, men i slutändan så är det ju aldrig jag som fattar beslutet.

Intervjuperson 1

I alla sociala relationer inryms makt, utifrån det relationella maktbegreppet. Där det finns makt, finns även motstånd. Det är den sociala kontexten som är avgörande för hur makten tar sig uttryck och form. Eftersom makt är relativ kan makt inte erövrats, utan finns i alla relationer. Det är även den sociala kontexten som styr makten och motståndet. Maktförhållandet mellan socialsekreterare och klienter är ojämnt. Det är socialsekreterarna som har makten och klienterna har motståndet (Johansson 2007:89ff, 178). Det kan uppstå en konflikt inom socialsekreterarnas roll, eftersom kraven från organisationen och kraven från klienten inte alltid överensstämmer (Johansson 2007:52). Konflikter kan uppstå eftersom socialsekreterarna har en dubbelroll gentemot klienterna. De ska både inta en roll som är av stödjande karaktär stödjande, men även kontrollerande karaktär (Johansson 2007:75).

Jag fattar inga beslut när det kommer till andrahandskontrakt utan det är alltid min chef som gör det. Så jag lägger bara förslag till beslut [...] Jag tycker ändå att jag har ganska stort handlingsutrymme. Jag formar ändå alla mina besök utefter vad den enskilde vill och vad jag har för förutsättningar till att ge till den enskilde. Så jag tycker att jag har jättestort handlingsutrymme.

Intervjuperson 1

I intervjuerna framkom det att mängden handlingsutrymme de upplevde sig besitta, skilde sig åt. En intervjuperson ansåg inte att handlingsutrymmet var det som skapade frustration i arbetet, utan det som skapar frustration är bland annat politikens prioriteringar. Tre av intervjupersonerna ansåg att problemet är avsaknaden av andra tänkbara boendelösningar. Att mängden handlingsutrymme inte var bekymret, utan att det inte existerar tillräckligt med lämpliga bistånd att bevilja.

I tre av de genomförda intervjuerna, framkom det att deras chefer var väldigt förstående. Att cheferna litade på deras bedömningar, till följd av att de har snarlika värderingar. Detta kunde bero på olika orsaker, exempelvis att chefen hade arbetat som socialsekreterare tidigare och var därmed förstående kring ärendena. Det kan tolkas som att cheferna har förtroende för mängden kunskap som socialsekreterarna besitter och därmed makten de kan arbeta utifrån. Detta på grund av att de har erfarenhet kring besluten som socialsekreterarna behöver ta.

6.2 Tillgodose klienters rättigheter

Knutagård och Kristiansen har i deras forskning kring hemlöshet, kommit fram till att bostadsbristen i Sverige, leder till att det uppstår en utestängande effekt på bostadsmarknaden för vissa individer. Den utestängande effekten drabbar bland annat de som är berättigade ekonomiskt bistånd, genom att de inte har möjlighet att få ett eget hyreskontrakt. Eftersom många av hyresvärdarna inte definierar ekonomiskt bistånd som en inkomst, bidrar det till att de individer som är berättigad ekonomiskt bistånd, anses vara helt utan inkomst. De individer som inte har någon inkomst anses av hyresvärdarna inte vara bra hyresgäster, eftersom hyresvärdarna riskerar att inte få in hyresintäkterna av dessa individer (Knutagård & Kristiansen 2018:55). Fyra av intervjupersonerna bekräftar denna bild, de beskriver även den svenska bostadsbristen som ett hinder i deras arbete, eftersom hyresvärdar är restriktiva till att bland annat hyra ut sina lägenheter till kommunen. Detta bidrar till att kommunen inte har tillräckligt med lägenheter att hyra ut i andrahand, till de individer som redan är utestängda från den reguljära bostadsmarknaden.

[...] frustrationen om du tänker så ligger på ett helt annat plan och de är att man inte, ja, hur ska jag hjälpa dem vidare. De känns så himla hopplöst [...] Vad ska jag göra, kommunen har ju inga lediga lägenheter eller de finns, men hur de fördelas är en gåta.

Intervjuperson 5

Denna utestängande faktorn förstärks således. Kommunerna har inte möjlighet att hjälpa alla de individer som har behov av boendelösning, eftersom kommunerna också

drabbas av den utestängande effekten. En av intervjupersonerna beskriver att alla hyresvärdar inte vill hyra ut sina lägenheter till kommunen, dels för att klienterna har skapat sig ett rykte av att inte vara skötsamma, samt att hyresvärdarna inte är i beroende av hyresintäkterna från kommunen. Enligt en intervjuperson upplever hyresvärdarna det som att de har en lägenhet mindre att hyra ut, om de hyr ut en lägenhet till kommunen. Därför är de väldigt restriktiva med att ha kommunen som hyresgäster. På så sätt förstärks den utestängande faktorn eftersom klienterna varken får tillgång till den reguljära bostadsmarknaden eller möjlighet till ett kontrakt via kommunen. Gräsrotsbyråkratens handlingsutrymme begränsas på så sätt.

Gräsrotsbyråkraten kan inte hjälpa klienten vidare med en långsiktig insats, när det inte finns resurser till den insats som de är i behov av. Resurserna som saknas kan både vara av ekonomisk karaktär och att det inte finns rätt insatser att tillhandahålla.

Socialekreterarna står utan handlingsalternativ, även om de uttrycker att de har stort handlingsutrymme i sitt arbete. Frustrationen som de upplever på grund av att de inte kan hänvisa klienterna någonstans, beskriver Lipsky som att gräsrotsbyråkraten distanserar sig mentalt från sitt arbete. De distanserar sig eftersom de inte har kontroll över situationen (Lipsky 1980:75ff). Gräsrotsbyråkraten kan inte själv ta fram några insatser, utan hen kan enbart disponera de insatser som dess organisation erbjuder, även om dess klienter är i behov av andra insatser.

Sveriges kommuner ska enligt Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, planera för att alla kommunens invånare ska ha möjlighet att bo i goda bostäder (SFS 2000:1383). Detta är någonting som fyra intervjupersoner har uttryckt som ett problem. Problemet är att socialtjänsten inte har tillräckligt med resurser, det vill säga bostäder till de hemlösa individerna. Det innebär att gräsrotsbyråkraten inte kan placera den hjälpsökande där det är lämpligt, utan de får välja mellan de få alternativ som finns. Kommunerna som vi intervjuade placerade främst de hemlösa hjälpsökande individerna på vandrarhem, eftersom de inte hade bostäder att erbjuda. En intervjuperson berättar att det är dyrt att placera klienter på vandrarhem, vilket innebär att de vill undvika detta alternativ. Det kan dock anses vara effektivt ur ett organisatoriskt perspektiv, eftersom de hänvisade klienterna till att själva kontakta vandrarhemmen. Genom att göra det, uppfyller gräsrotsbyråkraten organisationens mål, eftersom det resulterar i en snabb handläggning (Lipsky 1980:44ff). Lagtexten hänvisar dock till att alla ska kunna bo i

skäliga bostäder, frågan är vad en skälig bostad anses vara. Är det skäligt att ha sitt permanenta boende på ett vandrarhem, ska alla individer ha rätt till eget boende eller räcker det att individen har tak över huvudet för att boendet ska anses vara skäligt? Rättigheten till ett skäligt boende, är inte definierad i hur ett boende ska se ut, därför resulterar detta ofta i en etisk diskussion.

Alla intervjupersoner berättade, att de har något bistånd till de som ansöker om boende via socialtjänsten. De flesta blir hänvisade till vandrarhem eller härbärge, vilket innebär att individen får tak över huvudet och en säng att sova i. Det framkom dock i två intervjuer att vandrarhemmen inte alltid var en trygg plats, eftersom de var tvungna att bevilja vandrarhem till individer som är i behov av mer stöd än ett vandrarhem kan ge. Detta resulterar i att vandrarhemmen har en tendens att vara stökiga, frågan är därmed ifall vandrarhemmet definieras som en god bostad. Gräsrotsbyråkraten har inga andra handlingsalternativ än att placera individen på ett vandrarhem.

Och det är ju tack vara bostadsbristen och det är ju, man får ju vara ärlig och förklara, att det är bostadsbrist som råder i hela Sverige.

Intervjuperson 1

Genom att lyssna på klienten och förklara hur den rådande bostadsbristen påverkar de insatser som klienten kan få beviljat, uppfyller gräsrotsbyråkraten Lipskys teori om klientens mål. Klienten vill bli sedd och lyssnad på (Lipsky 1980:44f). Det gör gräsrotsbyråkraten genom att förklara hur situationen är, dock hjälper förklaringen inte klientens boendesituation. Samtidigt är klienterna i en utsatt situation, Lipsky skriver att det inte finns frivilliga klienter. Klienterna har inget annat val än att kontakta gräsrotsbyråkraten för att få den hjälp som hen är i behov av (Lipsky 1980:59f). Detta innebär att både gräsrotsbyråkraten och klienterna står utan lämpliga handlingsalternativ. Samtidigt skriver Johansson, att organisationer som exempelvis socialtjänsten ska ge service till dess medborgare (Johansson 2007:87). Det blir dock problematiskt för gräsrotsbyråkraten som ska ge service, men inte har några lämpliga resurser att använda sig utav. Eftersom bostadsbristen även drabbar kommunerna, så har de inte möjlighet att tillhandahålla den service som är behövlig. Bostadsbristen krockar med det serviceansvar som kommunerna har. Lipsky skriver att gräsrotsbyråkraten distanserar sig från sitt arbete, eftersom de inte kan kontrollera

utfallet (Lipsky 1980:75ff). Eftersom de inte kan kontrollera resultatet av dess arbete, samt de resurser i form av insatser som de kan bevilja, distanserar gräsrotsbyråkraterna sig från sitt arbete. De har inte makten över det utfall som deras beslut kommer att resultera i, de har heller inte alltid makt över att ta det beslut som de i praktiken behöver ta för att hjälpa klienterna. På detta sätt reproduceras makten i samhället, varken gräsrotsbyråkraten eller klienten har makten, utan det är staten som portionerar ut den makt som staten anser att varje yrkeskategori är lämplig att besitta. Gräsrotsbyråkraten har makt över hur hen bemöter klienten och klienten har makt över hur hen bemöter gräsrotsbyråkraten, de har dock inte makt över bostadsbristen. Detta resulterar i att gräsrotsbyråkraten skyddar sig själv genom att distansera sig.

Sen är det ju verkställigheten som kanske kan påverkas kring hur bostadsmarknaden ser ut [...] ingen borde vara bostadslös, alla borde ha ett kontrakt men det är ju så verkligheten ser ut.

Intervjuperson 1

Genom att refererar till verkligheten och att det inte är intervjupersonens arbetsuppgift att hitta lägenheter, kan det tolkas som att intervjupersonen distanserar sig från problemet. Distanseringen kan beror på att socialsekreterarna inte kan uppfylla arbetets syfte. De har inte resurserna som krävs för att arbeta med att stärka klienterna genom att klienterna ska få makt övet sin egen situation, empowerment, eftersom de inte har boende att bevilja klienter. Syftet med socialarbetares arbete är även att utmana strukturella förhållanden som bidrar till marginalisering och förtryck (Akademikerförbundet SSR 2018:3f). Enligt Lipsky är detta en av anledningarna till att gräsrotsbyråkraterna distanserar sig från sitt arbete (Lipsky 1980:75ff). Gräsrotsbyråkraten är alltså begränsad i sitt handlingsutrymme och har inte möjlighet att påverka organisationens resurser, eftersom hen inte har delegation att göra det. Även om intervjupersonen uttrycker frustration och förtvivlan över att alla individer inte har ett fast boende, kan hen inte påverka situationen. Detta är något som en av intervjupersonerna bekräftar i intervjun. Frustrationen över att bostadsmarknaden ser ut som den gör, uttryckte några intervjupersoner. Hen uttryckte att de inte har någon möjlighet att påverka de insatser som de kan bevilja, utan att det är politiskt styrt. Socialsekreterarna får rätta sig efter vad politikerna vill att det ska finnas för insatser, samt vad samhället i stort kan tillhandahålla. Även om politikerna exempelvis önskar att det ska finnas fler bostäder till kommunens hemlösa individer, så kan de inte tvinga

hyresvärdarna att hyra ut sina lägenheter till kommunen om de inte vill. Det är således hyresvärdarna som har makten över kommunen och i sin tur har makt om de hemlösa individerna får tillgång till en lämplig bostad eller inte. Gräsrotsbyråkraterna har alltså makt över sig, vilket bidrar till att de upplever en frustration och kan på så sätt inte tillgodose klienternas rättigheter på ett önskvärt sätt, de blir således tvingade till att bevilja klienterna boende på exempelvis vandrarhem istället för ett eget boende.

6.3 Tillgodose klienters behov

Behoven som klienterna har är olika, eftersom de har olika förutsättningar till att klara sig själv och leva ett självständigt liv. Eftersom de har olika förutsättningar, är de också i behov av olika typer av hjälp och boende. En barnfamilj och en ensamstående, har exempelvis olika behov när det kommer till bostadens storlek. Fysiska funktionshinder av olika slag kan även bidra till att individen till exempel inte har möjlighet att bo i en bostad som har höga trösklar till varje rum, eller att dörrkarmen är så smal att en rullstol inte kommer igenom.

Som till exempel man kanske inte kan sätta en pensionär med rullator på tredje våningen utan hiss. Men om det är det enda som vi har att erbjuda, så är det det vi får göra.

Intervjuperson 1

En intervjuperson berättar om problematiken kring att de har begränsade resurser att tillhandahålla. Hen som beslutsfattare är inte nöjd med att sätta en person med rullator på tredje våningen utan hiss. Dock är det andra alternativet, att personen får bo på gatan. Kanske är beslutet om att placera individen i lägenheten bättre. Även om hen inte kan ta sig ut och in ur lägenheten själv. Intervjupersonen understryker att i ärenden som detta, arbetar hen aktivt med att finna en annan boendelösning för individen. Faktumet kvarstår dock, socialtjänsten placerar en individ som inte kan ta sig in och ut ur sin lägenhet obehindrat. Socialtjänstlagen fastställer att varje invånare ska få det stöd och den hjälp som hen behöver, frågan är således om denna individ har fått det stöd och hjälp som hen är i behov av. Eftersom hen är i behov av ett boende, vilket hen också har fått, är det en rättighet att obehindrat ta sig in och ut ur sin lägenhet?

Socialekreteraren kan i det ovan nämnda exemplet enbart handla utefter det givna handlingsutrymmet, hen har ingen möjlighet att finna en annan boendelösning. Socialtjänstens resurser i denna fråga är bristfälliga, de har ingen optimal lägenhet att erbjuda till individen. Avsaknaden av resurser bidrar till att gräsrotsbyråkrater får ge avslag på klienters ansökan, om basala behov (Lipsky 1980:75ff). Foucault menar att socialekreteraren utövar makt över klienten, genom att kunna bevilja klienten insats i form av boende. Detta eftersom socialekreteraren besitter kunskap (Lindgren 2007:255f) om organisationen och det svenska välfärdssystemet. Samtidigt så har socialekreteraren makt över sig, eftersom hen är en av många komponenter i den hierarkiska ordningen inom organisationen och samhället i stort. Organisationerna och dess tjänstemän reproducerar den makt som existerar i samhället (Lindgren 2007:255f). Johansson förklarar att socialekreteraren underkastar sig denna typ av makt, eftersom socialekreteraren är i beroendeställning till dess organisation. Vanligtvis bygger denna beroendeställning på, till exempel utbetalning av lön, denna typ av beroendeställning kallas för betalningsmakt (Johansson 2007:89ff, 178). Beroendeställningen bidrar till att socialekreteraren accepterar de rådande förhållandena och arbetar utefter de riktlinjer som organisationen bestämmer. Socialekreteraren uppmärksammar att deras handlingsutrymme är begränsat och att hen inte har möjlighet att utföra sitt arbete på ett önskvärt sätt, på grund av de bristande resurserna. Hen kan heller inte tillgodose klienternas behov på det sätt som hen hade önskat. Preston-Shoot skriver att socialarbetare ofta ställs inför dilemman, som bidrar till att inte alla aktörer kan bli tillfreds. Det är problematiskt att som socialekreterare följa vad som etiskt är rätt, och samtidigt ta hänsyn till organisationens riktlinjer och de lagar som existerar i samhället (Preston-Shoot 2011:178).

Problematiken kring att det inte finns tillräckligt med resurser, återkom i alla intervjuer. Några socialekreterarna upplevde att de hade ett stort handlingsutrymme när det kom till de insatser som fanns, de ansåg dock att det saknas lämpliga insatser för klienter som faller mellan stolarna. Alla utom en intervjuperson, beskrev att de inte hade möjlighet att påverka vilka insatser som finns. De uttryckte en önskan om att det skulle finnas en insats som var någonting mellan ett eget kontrakt och härbärge. Socialekreterarna beskrev att de inte kunde uppfylla klienternas behov på ett önskvärt sätt. När de skulle beskriva situationen använde de ord som frustrerande och

handfallen. Socialsekreterarna använde sig av sitt handlingsutrymme, genom att informera klienterna om att de har en förståelse för deras situation och att de tyvärr inte kan göra mer. De försöker se klienterna och bekräfta dem i deras situation. Lipsky skriver att gräsrotsbyråkraterna inte har så stor möjlighet att påverka organisationen (Lipsky 1980:75ff).

Lipsky förklarar att en av anledningarna till att gräsrotsbyråkraterna saknar insatser i sitt arbete, är att efterfrågan kommer att öka, ifall utbudet ökar (Lipsky 1980:33). Detta krockar med gräsrotsbyråkraternas önskan om att utveckla verksamheten. En av intervjupersonerna beskrev att hen har planer på att utveckla verksamheten, så att den matchar klienternas behov på ett önskvärt sätt. Hen konstaterade dock att det inte fanns tillräckligt med resurser eller förutsättningar för att utvecklingen skulle kunna genomföras, men att dessa resurser kanske skulle finnas i framtiden.

Det är inte enbart budgeten som bidrar till att gräsrotsbyråkraterna inte kan tillgodose klienternas behov på ett önskvärt sätt. I två kommuner framkom det att vandrarhemmen i kommunen inte accepterade bokningar, av kommunens tjänstemän. Intervjupersonerna i dessa kommuner, berättade att de försöker undvika att presentera sig för vandrarhemmen. Dock frågar vandrarhemmen ofta ifall de ringer från kommunen, vilket resulterar i att de är tvungna att berätta. Detta bidrar till att även om socialsekreterarna har handlingsutrymme till att hjälpa klienterna att boka vandrahem, så har de inte möjlighet att göra det.

I en av kommunerna uppmärksammade vi att klient X hade ett behov som socialsekreterare Y inte kunde tillgodose. Socialsekreterare Y berättade att kommunen inte kunde tillgodose det behov som klient X hade. Samtidigt säger socialsekreterare Z, i samma kommun, att hen arbetar med att tillgodose de behov som klient X hade. Socialsekreterare Y hade således inte kunskap om vad socialsekreterare Z arbetar med. Detta överensstämmer med Lipskys teori om att gräsrotsbyråkraterna tenderar till att arbeta inom en viss specialisering och inte följa klienterna genom hela dess process inom socialtjänsten. Denna specialisering leder till att socialsekreteraren främst har kunskap om sin egen specialisering (Lipsky 1980:75ff). I detta fall har specialiseringen lett till att gräsrotsbyråkraten inte har kunskap om organisationen i stort, vilket inte

gynnar den enskilda klienten. Den bristande kunskapen om organisationen, har därmed lett till att klienter inte har fått sitt behov tillgodosett, även om det finns resurser inom organisationen som skulle kunna tillgodose behovet.

Som tidigare nämnts måste socialsekreterare alltid följa lagen som existerar i samhället. I intervjuerna som genomfördes framkom det bland annat att de behövde ha budgeten i åtanke. Att följa lagen och samtidigt hålla sig inom budgeten blir ett dilemma. Klienterna har rätt till en specifik insats, men det finns kanske inte utrymme i budgeten för den specifika insatsen. Socialsekreterarna måste dock följa lagen, vilket kan resultera i att de budgeten överskrids.

För vi kan ju inte sitta och tänka så för det är ju folk, vi måste ju följa socialtjänstlagen också.

Intervjuperson 3

I en av intervjuerna framkom det att socialtjänsten är en politisk styrd organisation och att tjänstemännen måste arbeta utefter politikernas idéer. Foucault talar även om mikro-makt, denna makt existerar på ett socialt vardagsplan som är riktade mot individer i deras konkreta situation. Det är administrativa tekniker som makten utövas genom, exempelvis kontroll och normalisering (Lindgren 2007:255). Detta beskrev även en av intervjupersonerna, att de alltid måste följa de normer och riktlinjer som finns.

Vi är ju en politiskt styrd organisation och politikerna har ju sina idéer om hur vi ska jobba och vad vi ska kunna erbjuda här i kommunen.

Intervjuperson 3

Staten är en koncentrationspunkt som absorberar, samordnar och sprider makt i samhället (Lindgren 2007:255f). Dilemmat som socialsekreterarna ställs inför, är pressen att följa lagen, situationen klienterna som verkligen behöver hjälp för att nå en skälig levnadsstandard befinner sig i, samt ha en överhängande budget att hålla sig inom. Det finns för mycket regelverk att följa, vilket gör beslutfattandet för socialsekreterare nästintill omöjliga (Evans & Harris 2004:871). De socialsekreterare vi intervjuade bekräftade att deras yrke styrs av regelverk som de måste utgå ifrån när de fattar beslut. Detta kan i sin tur resultera i att de utsätts för stress och press, vilket i slutändan påverkar hjälpen som klienterna erbjuds (Evans & Harris 2004:874). I

intervjuerna fanns delad uppfattning, kring stressen deras yrkesroll innefattade. Tre intervjupersoner sa att de tyckte att stressen var hanterbar, medan en hade önskat att hen tilldelades färre ärende, vilket hade gett utrymme för mer tid till varje klient. I en av intervjuerna framkom det även, att socialsekreterarna inte alltid har tiden att lägga på att säkerställa sig om att klienterna får den standarden som ska erbjudas. Att hen gärna hade velat lägga tid till att exempelvis inspektera de vandrarhem som används. Ofta kan vandrarhemmen vara både farliga och olämpliga för klienterna. Det skapas återigen ett dilemma kring att följa lagen gällande en skälig levnadsstandard och stressen socialsekreterarna utsätts för.

7 Sammanfattning

I följande avsnitt presenteras de resultat som framkommit ur denna studie. Resultaten är färgade av de perspektiv och teorier, Foucaults maktanalys, samt Lipskys teori om gräsrotsbyråkrater, som vi har valt att använda oss av, för att kunna besvara våra forskningsfrågor. Denna undersökning är även präglad av den tidigare forskningen som exempelvis Johanssons forskning om handlingsutrymme och Swärds forskning om hemlöshet. Vi har kommit fram till dessa resultat, genom våra fem stycken kvalitativa semistrukturerade intervjuer.

I vår undersökning har vi kommit fram till att socialsekreterarna är mestadels nöjda med sitt handlingsutrymme och delegation, det som de efterfrågar är dock fler insatser. De upplevde inte att handlingsutrymmet var ett problem i deras arbete, utan problemet var snarare de bristande resurserna. Socialsekreterarna var även missnöjda med att de hade begränsade möjligheter att påverka politikerna, eftersom det försvårar deras arbete. Det försvårar socialsekreterarnas arbete i form av att de insatser som de anser vara nödvändig i deras vardagliga arbete, inte blir implementerade. Detta kan vidare leda till att inte rätt bistånd kan ges till klienterna, vilket bidrar till att deras arbete inte blir individanpassat. Lipsky menar att socialsekreterarna enbart har en liten möjlighet att påverka organisationen på sin arbetsplats, de har även enbart en liten kontroll över de förändringar som sker inom organisationen (Lipsky 1980:75ff). I sin tur bidrar det till att socialsekreterarnas handlingsutrymme blir mindre. Foucault poängterar att socialsekreterarnas underordning av makt, skapas av att de högre instanserna, på grund att de har mer kunskap kring organisationen. Makt och kunskap är beroende av varandra, menar Foucault (Lindgren 2007:255f). Makten skapar den problematik som socialsekreterarna upplever. Dock menar majoriteten intervjupersonerna att de har mer kunskap kring hur det är att jobba med klienterna, att de har mer kunskap i det faktiska utförandet av att bevilja insatser som behövs. En intervjuperson menar att socialsekreterare ser vad som behöver göras på ett mer konkret sätt, än vad politikerna gör.

Sammanfattningsvis uppfattar socialsekreterarna som intervjuades, att de kan tillgodose sina klienters rättigheter. Detta eftersom de har möjlighet att bevilja

kostnaden för exempelvis ett vandrarhem, vilket resulterar i att deras klienter har tillfälligt tak över huvudet. Socialsekreteraren kan dock inte förhindra den utestängande effekten på bostadsmarknaden, för de som är beviljade ekonomiskt bistånd som Knutagård och Kristiansen skriver om (Knutagård & Kristiansen 2018:55). Detta resulterar således i att klienterna inte har tillgång till den reguljära bostadsmarknaden, samtidigt som socialsekreterarna inte har några andrahandskontrakt att bevilja klienterna. Socialsekreterarna kan alltså främst bevilja tillfälliga boendelösningar och dessa tillfälliga boendelösningar uppfyller lagens kriterier och klienternas rättigheter blir således uppfyllda.

Eftersom klienternas behov är olika, behöver klienterna också olika boendelösningar. I våra intervjuer framkom det att socialsekreterarna främst beviljar vandrarhem till klienter som söker boende. Samtidigt framkom det att dessa vandrarhem inte alltid kan anses vara en trygg plats. Enligt lag ska alla ha rätt till en god bostad, vilket vi ifrågasätter om ett vandrarhem är. Detta eftersom en av socialsekreterarna poängterar att de ofta är en otrygg miljö på vandrarhemmen. Socialsekreterarna har inte handlingsutrymme till att uppfylla klienternas behov till fullo, om de ska ta hänsyn till vilket boende som är bäst lämpat för klienterna. De har dock möjlighet att uppfylla klientens behov i form av att klienten får tak över huvudet. Lipsky skriver att gräsrotsbyråkraterna har en begränsad möjlighet att påverka organisationen och att de således får nöja sig med de insatser som finns inom organisationen (Lipsky 1998:75ff). Den makt som organisationen har över socialsekreterarna, resulterar i att klienternas behov inte alltid kan tillgodoses på ett önskvärt sätt.

8 Avslutande diskussion

I följande avsnitt beskriver vi de tankar och funderingar som väckts hos oss under uppsatsens gång. Det är förslag på vilka områden som det behövs mer forskning kring, för att förbättra omständigheterna och möjligheterna för alla individer i samhället och på sikt förhindra att individer hamnar i hemlöshet. Vi ger förslag på de områden där vi anser att det behövs mer forskning och kartläggning.

Denna uppsats har behandlat socialsekreterares handlingsutrymme. Forskningen vi har använt oss av och vår egna undersökning har väckt tankar hos oss, kring ytterligare frågeställningar om området. Som tidigare nämnts, menar Foucault att makt inte bara går uppifrån och ned. Ett exempel är ifall socialsekreterarna vill ha förändring inom organisationen, att de strejkar tillsammans, vilket indirekt skapar makt. Att stå enade tillsammans skapar mer makt, än att stå själv och vilja påverka organisationen. Det hade varit intressant att vidare fördjupa sig i problematiseringen kring socialsekreterares möjlighet att kunna förändra arbetsförhållandena. Vilka tänkbara vägar som potentiellt hade bidragit med att kunna påverka högre chefer till förändring och dialog.

Vi har även uppmärksammat dilemman som de socialarbetare vi intervjuat upplever vara i deras vardagliga arbete. Det framkom att det inte alltid behöver handla om deras mängd handlingsutrymme som är problemet, utan vilka bistånd som de kan arbeta utefter och erbjuda de klienter som de möter. Dilemman kan många gånger vara att ingen tar ansvar för att utveckla insatser som klienterna är i behov av. Detta resulterar i att klienterna därmed faller mellan stolarna. Det är ett socialt problem att de faller mellan stolarna, att de inte får den hjälp som de behöver, kan i sin tur generera nya sociala problem. En av intervjupersonerna poängterade betydelsen att införa insatser som är ett mellansteg, mellan hyreskontrakt och vandrarhem. Därför hade det varit intressant att undersöka hur socialsekreterare anser att socialtjänsten bör utvecklas för att möta klienternas behov på ett bättre sätt.

Vi har uppmärksammat att det saknas en enhetlig definition om vad ordet hemlöshet innebär, detta är någonting som försvårar forskningen kring fenomenet. Eftersom det bidrar till att forskningen kan undersöka olika grupper, men att alla grupper

kategoriseras som hemlösa. Därför efterlyser vi mer forskning kring detta ämne och att hemlöshet ska globalt definieras, för att på sikt gynna de personer som lever i hemlöshet. Vi valde att inte använda oss av kategorierna normer kring boende, vräkningsförebyggande och samhällsstrukturer kopplat till boende och hemlöshet i vår undersökning. Detta eftersom vi ansåg att undersökningen skulle bli för bred och för att vi i vårt intervjumaterial inte fått fram tillräckligt med information om dessa kategorier. Det hade dock varit intressant att undersöka dessa kategorier närmare, att belysa hur dessa kategorier har betydelse för hemlösheten i samhället och för individen som är hemlöshet. Genom att undersöka normer kring boende och vad som anses vara en bostad, tror vi att det underlättar att definiera vad hemlöshet egentligen är och hur det ska definieras. Att kartlägga vilka samhällsstrukturer som bidrar till att individer hamnar i hemlöshet, tror vi att samhället kan förebygga att fler individer hamnar i hemlöshet. Vräkningsförebyggande betydelse är något som vi fick kunskap om under vårt uppsatsskrivandet. Om det förebyggande arbete tillsammans med att samhällsstrukturer som bidrar till hemlöshet skulle förbättras, så tror vi att många individers livssituation hade blivit bättre och att de individer på så sätt hade kunnat bidra till samhället i form av exempelvis lönearbete. Detta hade i sin tur lett till ett bättre samhälle.

Ett annat område som skulle behöva undersökas mer, är skillnaden på mängden delegation olika kommuner har. Om socialsekreterarna vill ha mer eller mindre delegation, samt hur delegationen påverkar deras arbete. Vi anser även att det skulle vara intressant att undersöka hur kommunernas riktlinjer skiljer sig åt, eftersom det framkom i våra intervjuer att de olika kommunerna beviljade samma insats, till klienter som hade olika behov. Det framkom även att alla kommuner inte hade lika strikta riktlinjer vilket, enligt intervjupersonen, resulterade i att klienterna söker sig till de generösa kommunerna, för att få sina ansökningar beviljade. Det hade varit intressant att undersöka denna skillnad mer på djupet och skapa sig en bild kring hur och varför denna skillnad existerar.

Ett annat område som vi intresserade oss för, var hur det skiljer sig åt kring mängden handlingsutrymme socialarbetare har, beroende på vilken kommun man jobbar i. Detta skapar i sin tur orättvisor gällande både stress för socialarbetare, men även för

bistånden som erbjuds. Beroende på vilken kommun man arbetar i, framkom det att val av bistånd skiljer sig åt. I vissa kommuner blir det lättare att söka bistånd inom, eftersom cheferna inte är lika strikta med sin budget.

Slutligen anser vi att det hade varit intressant att utforska socialsekreterarnas syn på vilka bistånd socialsekreterarna har behov av för att möta deras klienters behov.

Utforska vad som behöver förbättras och vilka bistånd som saknas som klienter är i behov av. Som vi nämnt tidigare i uppsatsen faller vissa klienter mellan stolarna, vilka bistånd hade socialsekreterare ansett vara behövliga för att undvika detta?

Genomgående i våra intervjuer delade socialsekreterarna sin uppfattning kring bistånd som skulle behövas för att nå ett mer klientanpassat socialt arbete. Socialsekreterarna menar att fler bistånd hade minskat på den stress och press socialarbetare ställs inför vid mötet med klienter.

9 Litteraturlista

Akademikerförbundet SSR. (2018) Global definition av professionen socialt arbete.
[Hämtad 2019-04-14

https://akademssr.se/sites/default/files/files/global_definition_socialt_arbete.pdf]

Denscombe, M. (2009) *Forskningshandboken - för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. Lund: Studentlitteratur AB

Enköpings socialnämnd (2017) *Delegationsordningen*. Enköping: Enköpings kommun
[Hämtad 19-05-21

<https://enkoping.se/download/18.7baec26a15e185ecd716125d/1504099274477/Broschyr%20socialnämndens%20delegationsordning.pdf>]

Evans, T. (2011) Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy. *The British Journal of Social Work*. 41(2):368–386.

Evans, T., & Harris, J. (2004) Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion. *The British Journal of Social Work*. 34(6):871-895

Frejes, A. & Thornberg, R. (2019) Kvalitet och generaliserbarhet i kvalitativa studier. I: Frejes, A. & Thornberg, R., Red. *Handbok i kvalitativ analys*. Stockholm: Liber

Hjerm, M., Lindgren, S. & Nilsson, M. (2014) *Introduktion till samhällsvetenskaplig analys*. Malmö: Gleerups Utbildning AB

Johansson, R. (2007) *Vi byråkratins gränser*. Lund: Arkiv förlag

Kjellbom, P. (2014) *Påtvingad avflyttning från bostad - En rättsociologisk studie av socialtjänstens roll i teori och praktik*. Stockholm: Stockholms universitet

Knutagård, M. & Kristiansen, A. (2018). *Nytt vin i gamla läglar: Skala upp Bostad först, boendeflytande och om att identifiera och stötta "the missing hero"*. Lund: Socialhögskolan

Lindelöf, M. & Rönnbäck, E. (2007) *Biståndshandläggning och handlingsutrymme - från ansökan till beslut i äldreården*. Poland: Studentlitteratur

Lindgren, S-Å. (2007) Michel Foucault. I: Heine Andersen & Lars Bo Kaspersen (red). *Klassisk och modern samhällsteori*. Lund: Studentlitteratur AB

Lipsky, M. (1980) *Street-Level Bureaucracy - Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation

Nilsson, R. (2008) *Foucault en introduktion*. Lund: Égalité bokförlag

Preston-Shoot, M. (2011) On administrative evil-doing within social work policy and services: law, ethics and practice. *European Journal of Social Work*. 14(2):177-194

Saco. *Socialsekreterare*. [Hämtat 2019-05-23
<https://www.saco.se/studieval/yrken-a-o/socialsekreterare/>]

Sahlin, I. (1992) Att definiera hemlöshet / Defining homelessness. *Sociologisk Forskning*, 29(2), 51-71

Svenska akademiens ordbok. (1909) *Delegera* [Hämtad 2019-05-21
<https://www.saob.se/artikel/?seek=delegera&pz=6>].

Socialstyrelsen. (2006) *Hemlöshet i Sverige 2005 - Omfattning och karaktär*. Stockholm: Socialstyrelsen [Hämtad 2019-05-20
https://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/9724/2006-131-16_200613116.pdf]

Socialstyrelsen. (2012) *Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden 2011 – omfattning och karaktär*. Stockholm: socialstyrelsen [Hämtad 2019-05-20
<https://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/21279/2011-12-8.pdf>]

Socialstyrelsen. (2017a) *Antal hemlösa per kommun och län 2017*. Stockholm: Socialstyrelsen
[Hämtad 2019-04-04
<https://www.socialstyrelsen.se/hemloshet?fbclid=IwAR393L9kIRKZFGtMtvrVu1LY2HoV3iOTFC0u0u6gI0YuEoAEUjh3L3xU3pA>]

Socialstyrelsen. (2017b) *Hemlöshet 2017 - omfattning och karaktär*. Stockholm: Socialstyrelsen [Hämtad 2019-04-04
<https://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/20765/2017-11-15.pdf>]

SFS 1974:152 *Regeringsformen*

SFS 2000:1383 *Lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar*

SFS 2001:453 *Socialtjänstlagen*

SFS 2017:725 *Kommunallagen*

Socialstyrelsen. (2017a) *Hemlöshet 2017 - omfattning och karaktär*. Stockholm: Socialstyrelsen [Hämtad 2019-03-06
<https://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/20765/2017-11-15.pdf>]

Svensson, K., Johansson, E. & Laanemets, L. (2008) *Handlingsutrymme i socialt arbete*. Stockholm: Natur & kultur

Swärd, H. (1998) *Hemlöshet - Fattigdomsbevis eller välfärdsdilemma?* Lund: Studentlitteratur

Swärd, H. (2004) Att förklara hemlöshet. *Socialmedicinsk tidskrift* 81(1):8-13

Trost, J. (2010) *Kvalitativa intervjuer*. Lund: Studentlitteratur

United Nation. (1966) International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. *Treaty Series*, vol. 993, p. 3: New York [Hämtad 2019-05-16
https://treaties.un.org/doc/Treaties/1976/01/19760103%2009-57%20PM/Ch_IV_03.pdf]

Welandar, J., Astvik, W., & Hellgren, J. (2017) Stressrelaterad ohälsa och arbetstrivsel hos medarbetare och chefer i socialtjänsten. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*. 23(2):8-26

10 Bilagor

10.1 Missivbrev

Hej!

Vi är två socionomstudenter från Lunds universitet som håller på att skriva vår C-uppsats. Uppsatsen kommer att beröra socialsekreterares handlingsutrymme kopplat till hur socialsekreterare uppfattar att de kan tillgodose hemlösa klienters behov. Därför söker vi socialsekreterare som kommer i kontakt med hemlösa i sitt arbete att intervjua. Vi beräknar att intervjuerna kommer att ta ungefär en timme och vi kan ta oss till er om det underlättar.

Josefine Blomberg

Telefonnummer:

Soc15jbl@student.lu.se

Jenny Blount

Telefonnummer:

Je3357bl-s@student.lu.se

Handledare: Helena Hansson

10.2 Intervjuguide

Frågeställning: *Hur upplever socialsekreterare att de kan tillgodose hemlösa klienters behov samt klienters rättigheter i boendefrågan?*

Presentera dig själv: Namn, Student, C-uppsats.

- Samtycker till att delta i intervjun
 - Kan kontakta oss efter intervjun om de vill avbryta deltagandet
- Möjlighet att avbryta intervjun
- Behöver inte svara på alla frågor
- Förblir anonym
- Okej att vi spelar in intervjun?
- Transkriberade intervjuerna kan bli granskade
 - Raderar allt material när uppsatsen är godkänd
- Syfte med uppsatsen
- Kontaktuppgifter till oss vid frågor
- Frågor?

Frågor

- Ålder, kön, namn?
- Titel?
- Hur länge har du haft denna position?
- Utbildning?
- Vad har du för erfarenheter av socialt arbete - var har du arbetat innan?

Arbete

- Beskriv ditt arbete/arbetsuppgifter

- Arbetsbelastning?
- Hur många är ni på arbetsplatsen?
- Delegationsordningen?
- Påverkar soc budget ert dagliga arbete?
- Händer det att era beslut blir överklagade?
 - Hur ofta ger ni avslag på ansökan om boende?
- Upplever du att du har möjlighet att ta de beslut du vill ta?

Handlingsutrymme

- Hur upplever du ditt handlingsutrymme?
 - Har du ett stort eller litet handlingsutrymme?
- Finns det några hinder i vardagen kopplat till ditt handlingsutrymme? Kan du beskriva hindret?
- Upplever du att du blir lyssnad på av din chef/ledning?
 - Kan du påverka deras beslut?
 - Får du stöd att diskutera med kollegor/chefer de problem som eventuellt finns?
- Om du hade ändrat på något i ditt arbete/kommunens riktlinjer med hemlösa, vad hade det varit?

Hemlöshet

- Hur många hemlösa finns det i din kommun/stad?
- Upplever du att det är många hemlösa som kommer till er?
- Varför är klienter hemlösa?
 - Missbruk, sjukdom o.s.v.
 - Utbildning?
- Hur länge har de varit hemlösa
- Har ni några förebyggande insatser?
 - Hur upplever du att dessa är
- Vad ansöker en hemlös person oftast om?

Boende

- Kan ni bevilja boende som insats?
 - Vad har ni för boende
 - Akutboende
 - Härleder hemlösa
- Långsiktigt?
 - Arbetar ni för att få folk ur hemlöshet? Hur?
- Saknas det några insatser i kommunen som du som socialsekreterare ser ett behov av?
- Upplever du att de beslut som du beviljar är hållbara?
 - Tror du på de insatser? funkar de?

Brukarmedverkan

- Har klienter möjlighet att önska boende?
- Hur mycket hänsyn tar ni till klienternas önskemål?
- Klienternas inställning till de boenden som finns?

Något du vill tillägga?

Tacka för att personen har deltagit i vår undersökning!