



LUNDS
UNIVERSITET
Socialhögskolan

Moralens väktare

**Kvalitativ studie om socialsekreterares uppfattningar om
deras moraliska uppdrag**

Johan Ahrenstedt och Kalle Nieminen

Kandidatuppsats SOPA 63

VT 2021

Handledare: Lars B Ohlsson

Abstract

Author(s): Johan Ahrenstedt and Kalle Nieminen

Title: *“The guardians of morality”. A qualitative study of social workers’ perceptions of their moral mission.* [Translated title]

Supervisor: Lars B Ohlsson

Assessor: Annika Capelan Köhler

Morality and morally charged decision-making is a fundamental part of work conducted in any human service organization. Social workers employed in these organizations are tasked with evaluating whether their clients are eligible for social assistance. This evaluation process is tied to the client’s moral behavior, social condition and economic situation. While the laws and guidelines regulating the social welfare system are tethered to an ever-changing moral landscape.

The purpose of our study was to examine social workers' perception of the role of moral aspects in their work. Furthermore, the study aimed to critically examine morality in conjunction with the following organizational and administrative concepts; legitimacy, the exercise of power, governance and professional discretion. The method chosen for this study was semi-structured interviews with six professional social workers in the city of Malmö administering social assistance and benefits. Our analysis of the results involved applying neo-institutional theory and Weber’s legal-bureaucracy model, in order to illustrate how social workers perceive their use of moral judgement in the decision-making process. We also inquired about the role of morality when it comes to the exercise of power and how professional discretion is affected by moral aspects. We used this specific theoretical framework in combination with Weber’s ideal typical model as analytical tools to understand these processes. The study highlighted how laws, guidelines and governance as well as ideas, tradition and institutionalized behaviour affect the social worker in the decision making process. We also found evidence that social workers are engaged in a constant moral struggle with internal and external circumstances trying to directly and indirectly influence their role. Lastly, a number of the interviewees expressed a state of moral distress due to organisational pressure - relating to their heavy workload and restricted area of discretion.

Key words: morality, legitimacy, the exercise of power, professional discretion, governance, moral distress, social worker, social assistance

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	1
2. Problemformulering	1
3. Syfte	2
4. Tidigare forskning	2
5. Teoretiska utgångspunkter	6
5.1 Begreppsapparat.....	6
5.2 Max Webers legal-byråkratiska modell	7
5.3 Nyinstitutionell organisationsteori och människobehandlande organisationer	9
6. Metod	13
6.1 Forskningsdesign	13
6.2 Urval	13
6.3 Metodens tillförlitlighet	14
6.4 Intervjuförfarande	15
6.5 Kodning och tematisering	16
6.6 Etiska överväganden	18
6.7 Arbetsfördelning	18
6.8 Presentation av intervjupersoner.....	19
7. Resultat och Analys.....	21
7.1 Moral.....	21
7.2 Maktutövning.....	27
7.3 Handlingsutrymme.....	33
7.4 Sammanfattning	39
8. Avslutande diskussion.....	43
Litteraturlista	45
Bilaga 1 Intervjuguide	49
Bilaga 2 Intervjuförfrågan.....	51

1. Inledning

Vi spenderade vår verksamhetsförlagda utbildning (VFU) med att arbeta med ekonomiskt bistånd. Vår praktik innebar dubbla roller för oss som observatörer samt arbetande biståndshandläggare. Och i skrivande stund arbetar en av uppsatsförfattarna som socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd. Detta innebär möjligheten att studera fenomenet ekonomiskt bistånd från ett inifrån- och utifrånperspektiv. Under praktiken fick vi delta i klientmöten med handläggare. Vi fick även hålla i dessa möten och agera på handläggarens vägnar. Under mötena fick klienterna påvisa för socialsekreterarna hur de ordnat med sin planering och ekonomi. Att klienten “missköter” respektive “sköter sig” är ett återkommande samtalsämne under dessa möten. Socialsekreteraren förklarar för klienten att hen måste sköta sin planering mot självförsörjning och att hen samtidigt förväntas klara sig på de ekonomiska medel som socialtjänsten betalar ut efter utförd beräkning. Detta kan betraktas som en form av kontroll av klienten och hens agerande. Våra iakttagelser och erfarenheter kring ekonomiskt bistånd väckte vårt intresse kring moralismens roll i det organisatoriska och administrativa sociala arbetet som socialsekreterare utför.

2. Problemformulering

Socialtjänsten är en människobehandlande organisation och en social institution (Johansson, Dellgren & Höjer (red.) 2015). Människobehandlande organisationer ägnar sig åt att förmedla samhällets moral gentemot brukarna (ibid., Linde & Svensson, (red.) 2013). Klienterna blir alltså föremål för ett moraliserande uppdrag som utförs på statens, samhällets, kommunens och/eller organisationens vägnar. Etiken och moralens roll inom samhällsvetenskaplig forskning har de senaste decennierna genomgått en renässans (Lundquist 1997, s. 141) vilket vi tydligt kan utläsa genom exempelvis utvecklingen av Akademikerförbundet SSR (2017) Etik i socialt arbete – etisk kod för socialarbetare.

Enligt Levin (2021) tvingas socialarbetare ständigt att göra moraliska bedömningar i arbetet men det är något de inte öppet kan tala om eller basera på vetenskaplig kunskap eller lagstiftning. Socialt arbete bygger med andra ord på en lång idéhistorisk tradition av moraliska bedömningar, vilket på många sätt påverkar socialarbetarens handlande. Vi vill undersöka hur socialsekreterare i Malmö Stad förhåller sig till detta moraliserande arbete. Vidare kommer vi

att använda de två teoretiska perspektiven nyinstitutionell organisationsteori och Max Webers legal-byråkratiska modell för att analysera den inhämtade empirin. Studien kommer att belysa flera teman och begrepp inom ekonomiskt bistånd och hur de samspelar: moral, maktutövning och handlingsutrymme. Det moraliska uppdraget kopplas även till hierarki, legitimitet, kontroll och styrning. Studien kommer att belysa flera teman och begrepp inom ekonomiskt bistånd och hur de samspelar: moral, maktutövning och handlingsutrymme. Det moraliska uppdraget kopplas även till hierarki, legitimitet, kontroll och styrning.

3. Syfte

Syftet med uppsatsen är att undersöka socialsekreterares¹ uppfattningar om moralens och maktens roll inom arbetet med ekonomiskt bistånd i Malmö Stad.

Denna undersökning avser besvara följande frågeställningar:

- Hur uppfattar socialsekreterare de moraliserande aspekterna avseende arbete med ekonomiskt bistånd?
- Vilken roll spelar moral i socialtjänstens maktutövning inom ekonomiskt bistånd enligt socialsekreterare anställda inom detta fält?
- Hur upplever socialsekreterare att handlingsutrymmet påverkas av moraliska regler?

4. Tidigare forskning

Det finns en mängd tidigare forskning angående ekonomiskt bistånd och likaså är etiken och moralens roll i socialt arbete ett ständigt återkommande tema både inom forskning, samhällsdebatt samt yrkesutbildningar. För att undersöka kunskapsläget om moral och dess roll inom socialtjänsten och specifikt inom ekonomiskt bistånd har vi främst sökt via LUBsearch och allt material är hämtat från internet och litteratur. Sökorden som använts för att finna tidigare forskning är moral, etik, socialt arbete, ekonomiskt bistånd. Vi sökte även på samtliga begrepp på engelska.

Enligt Lundquist (1997, s. 141) går det att urskilja en lång tradition av normativ forskning inom samhällsvetenskaplig forskning som sträcker sig tillbaka till Platons dagar och fram till 1800-

¹ I studien används begreppet *socialarbetare* synonymt för att beteckna *socialsekreterare*. När vi talar om socialsekreterare i allmänhet används även *tjänsteman* och *byråkrat*. Detta val baseras främst på läsbarhet.

talets slut. Politisk teori handlade till stora delar om att utveckla etisk teori. Det fanns även en målsättning att skapa “den goda staten i det goda samhället” (ibid.). Enligt Lundquist (ibid.) förlorade denna inriktning alltmer mark under 1900-talet, vilket han härleder till att “med Max Weber som en av portalfigurerna fastslogs att vetenskapen inte kan avgöra sanningshalten hos värderingar”. Den samhällsvetenskapliga forskningen kom helt enkelt till följd av detta att domineras av empirisk analys i Webers anda enligt Lundquist (s. 139) fram till den renässans för etikfrågor som nu fortskrider.

Levin (2021) lyfter fram moralismens roll i socialtjänstens arbete. Levin påvisar det dilemma som finns inbyggd i socialtjänstens praktik vad gäller önskan att kombinera både en rättslig rationalitet och ett målrationalt perspektiv. Den ständiga frågan om vad som är det bästa för klienten måste alltid utgå ifrån sociallagstiftningen (SoL), men det är ej möjligt under rådande förhållanden anser Levin (ibid.). Levin poängterar att socialt arbete i nuvarande form främst är ett administrativt arbete dominerat av administration, utredningar och ärendehandläggning i stället för ett arbete baserat på vetenskaplig kunskap och forskning.

Levins (2021) kritik mot den nuvarande administrativa formen av socialt arbete innebär att han likställer den med en byråkratisk logik med begränsad logik. Socialtjänstens arbete ska enligt den byråkratiska logiken gå ut på att handlägga, bedöma och besluta utifrån lagar och förordningar. En viktig del i arbetet är att det bedrivs objektivt. Socialarbetarna är i denna organisationsform utbytbara, innehar rätt formell kompetens för sin position som tillhör organisationen, enligt Levin (ibid.). Principen om arbetsdelning och standardisering utmärker även denna typ av socialt arbete. Och legitimitetsfrågan löses på följande sätt enligt Levin (ibid.): “för att socialtjänsten som samhällsinstitution ska betraktas som legitim måste den företräda både statens och samhällets intressen, följa byråkratisk logik och göra organisatoriskt förankrade överväganden”.

Det är nu vi börjar närma oss kärnan av Levins kritik av socialtjänstens arbete, för han menar på att en byråkratisk logik aldrig kan vara fullständigt rationell, det existerar alltid begränsningar i hur rationellt det kan bedrivas. Den enskilda socialarbetaren har enligt Levin (2021) inte bara att följa lagstiftningen dogmatiskt i dess grundbetydelse, mekaniskt utifrån “institutionellt oreflekterad moral” utan socialsekreterarens handlande skall även följa socialtjänstlagens intentioner. Med andra ord tvingas socialarbetaren ständigt att göra moraliska bedömningar, där hen tar ställning till individers behov och vad de har rätt att göra mot sig själv och mot andra. Just dessa ständiga moraliska bedömningar är enligt Levin (ibid.) något

socialarbetaren inte kan tala öppet om eller söka stöd för i vetenskaplig kunskap eller lagstiftning. Levin (ibid.) menar vidare på att just denna typ av moraliska bedömningar har en lång idéhistorisk tradition som härrör flera sekler tillbaka vad gäller det sociala ansvarets historia fram till de socialpolitiska institutionernas framväxt. Det går med andra ord inte att bortse från denna tradition och just denna moraliska logik utgör alltid enligt Levin (2021) en undertext i det sociala arbetet både vad gäller det praktiska handlandet och det administrativa arbetet.

Svein-Aage Christoffersen (red.) (2007) är professor i etik och religionsfilosofi vid Teologiska fakulteten, vid universitet i Oslo och har utgivit *Professionsetik*, vilken används som kurslitteratur inom yrkesutbildningar och på socionomprogrammet.

I den statliga offentliga utredningen (SOU 2008:18) *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten - till nytta för brukaren*, lyfter utredarna fram behovet av förstärkt kunskapsutveckling inom socialtjänsten (s. 9). Utredarna påtalar att socialt arbete i dess nuvarande form till stora delar bedrivs utifrån professionella erfarenheter, lagstiftning och riktlinjer då ärenden handläggs. De grundläggande kunskaperna på vilket insatser inom socialtjänsten bör vila är outvecklade och kritik riktas även mot att socialtjänsten i för liten omfattning bedrivs utifrån kunskap om effekten av olika metoder, arbetssätt och insatser (ibid.).

Blennerger var med och utvecklade *Etik i socialt arbete - en etisk kod för socialarbetare* (Akademikerförbundet SSR 2017) tillsammans med en bred referensgrupp bestående av yrkesverksamma socialarbetare vilka representerade statliga organisationer. Skälet till att denna etiska kod utvecklades var att det inom olika yrkeskårer och områden uppstått en medvetenhet om värdet av etik, etisk reflektion och riktlinjer för arbetet (Akademikerförbundet SSR 2017, s. 5). Ytterligare skäl var faktumet att en etisk kod kan belysa teman som ej finns reglerade i lagstiftning och regelverk. Eftersom socialarbetare besitter makt och utövar makt i sin profession är det även viktigt att det finns en etisk observans (ibid.). Likaså skall det sociala arbete som bedrivs baseras på vetenskaplig kunskap och evidens. Och om möjligt skall inte evidens hamna i konflikt med etiken och koden skall inte heller konkurrera med befintliga lagar och föreskrifter (ibid.)

Weinberg (2009, s. 139) lyfter fram begreppet *moral distress* (moralisk stress) vilket utvecklats inom fältet för medicinsk omvårdnad och som identifierar de psykiska och känslomässiga effekter som professionella upplever då de känner sig blockerade av institutionella hinder i sökandet efter en lösning de anser vara rätt. Weinberg (2009, s. 139) påtalar att även om detta

teoretiska begrepp har sitt ursprung i det medicinska fältet är det även tillämpligt på socialt arbete i allmänhet. Weinberg (ibid., s. 142) betonar att omvårdande yrken samt socialt arbete omfattas av etiska koder, och de yrkesverksamma uppfattar professionen som ett moraliskt åtagande, i vilket de konstant tvingas ta ställning i värdekonflikter. Källan till moralisk stress går att finna i exempelvis otillräckliga resurser, kampen mellan regler och hur man vill agera, intressekonflikter samt en avsaknad av strukturer som understödjer etiskt beslutsfattande (ibid.).

Weinberg (2009, s. 143) kopplar även moralisk stress till den attack på välfärdssamhället som pågår i västvärlden - även innefattande de västeuropeiska länderna - där ett grundläggande skifte har skett i hur socialt arbete utförs. Detta skifte har även inneburit djupgående följder för både brukare och socialtjänsten. Enligt Weinberg (ibid.) har omvårdnadsperspektivet varit brukarnas behov varit i centrum ersatts av riskminimering och marknadens krav i beslutsfattandet vad gäller servicen som erbjuds. Detta kopplar Weinberg till betoningen av evidensbaserad praktik och övergången till strikt följande av procedurer, vilken har inneburit ett skifte för socialt arbete från en praktisk moralisk aktivitet till en som utmärks som rationell-teknisk (ibid.).

Oliver (2013) har i likhet med Weinberg (2009) forskat om moralisk stress. Oliver (ibid., s. 204) kopplar den moraliska stressen, ångesten och trångmålet socialarbetare upplever till det tillstånd då hen står inför moraliska val och handlingsmöjligheter men är förhindrad av begränsat handlingsutrymme. Oliver (ibid., s. 206) hävdar att erfarenhet av att återkommande utsättas för moralisk stress kan ha allvarliga följder, vilket kan underminera socialsekreterarens integritet och få dem att ifrågasätta sin kapacitet som moralisk agent.

Vi anser att forskningsperspektivet att betrakta och undersöka socialsekreterarens roll som moralisk agent i utövandet av socialt arbete är av stort intresse. Detta innebär att undersöka socionomers subjektiva uppfattningar och bild av det moraliska uppdraget. Det finns en stor mängd litteratur och forskning kring organisationsteori (Linde & Svensson 2013, Lindkvist, Bakka och Fivelsdal 2014). Vi anser att Webers förhärskande bild av den legal-byråkratiska modellens påverkan på socialt arbete är delvis förlegad i den postmoderna eran och i behov av nyansering. Och till vår hjälp för detta ändamål avser vi tillämpa ett nyinstitutionellt organisationsperspektiv.

5. Teoretiska utgångspunkter

5.1 Begreppsapparat

Begreppsdefinitionerna som följer här är av stor vikt, då de är vägledande och ständigt återkommande i studien.

Moral: definieras enligt Nationalencyklopedien som uppfattning om rätt och orätt, vilket innebär att “en individs eller en grups moral visar sig i vad de gör eller underlåter att göra, medan deras *etik* är deras reflexioner över det berättigade i vad de gör eller underlåter att göra” (www.ne.se)

Moralism: definieras enligt Nationalencyklopedien som “(ensidig) inriktning huvudsakligen på frågor om rätt och orätt” (www.ne.se).

Makt: Svenska Akademiens ordlista (2021 a) definierar makt som “position och möjlighet att bestämma; bestämmande organ”. Svensk ordbok (SOa) definierar makt som “position och resurser att styra” samt “organisation som utövar kontroll och styrning”.

Handlingsutrymme: Utrymme att handla eller besluta. Begränsas av lagstiftning, organisationens uppdrag, traditioner, rutiner och individuella faktorer hos socialarbetare och brukare. (Svensson, Johnsson & Laanemets 2008, s. 16f)

Styra: Svenska Akademiens ordlista (2021 b) definierar styra som “bestämma över, leda”. Svensk ordbok (SOB) definierar styra som “utöva avgörande makt över”.

Hierarki: Svenska Akademiens ordlista (2021 c) definierar hierarki som “system med noggrant genomförd rangordning”. Svensk ordbok (SOc) definierar hierarki som “(organisation med) noggrant fastställd över- och underordning”.

Legitimitet definieras enligt Nationalencyklopedien (www.ne.se) som lagligt berättigad. Begreppet härstammar från ordet legitim vilket används dels i betydelsen erkänt “laglig” eller “lagenlig” (www.ne.se).

Vi har analyserat den insamlade empirin utifrån de organisatoriska perspektiven: *Webers legal-byråkratiska modell* och *nyinstitutionell organisationsteori*. De olika perspektiven ger oss olika infallsvinklar och insikter om fenomenet och genom att kombinera dem möjliggör vi skapandet av en samlad bild. Nedan följer en kort presentation av perspektiven.

5.2 Max Webers legal-byråkratiska modell

I vår studie använder vi Webers idealtyp - den legal-byråkratiska modellen - som ett analytiskt mätinstrument för att analysera fenomenet ekonomiskt bistånd och dess moraliska aspekter. För att förstå *legitimitet*, *styrningsmekanismer*, *maktutövning* och *handlande* är denna modell tillämpbar. Denna modell är även passande för att förstå hur samhället och dess medborgare legitimerar offentlig makt och förvaltning - vari socialtjänsten ingår - och på så sätt giver dem mandat att utöva makt (t.ex. myndighetsutövning), besluta samt administrera statens resurser. Legitimitetsfrågan handlar även om att samhället givit förvaltningen och dess tjänstemän rätten att besluta och göra bedömningar, vilka kan ha olika karaktär.

Den legal-byråkratiska modellen: denna form av byråkrati innebär enligt Rothstein (1997, s. 52) en speciell idealtypisk form av organisation, vilken utmärks av att den grundas på förvaltning utifrån "centralt beslutade och precisa lagregler". Av stor vikt i sammanhanget är att regelverket "tillämpas av neutrala och opartiska, helst juridiskt skolade och fast anställda ämbetsmän enligt objektiva och sakliga principer" (Rothstein 1997, s. 52)

Rationalitet är det grundläggande och centrala begreppet inom Webers teori och det måste förstås i dess vidaste mening. Begreppets innebörd för statsapparaten och dess progression måste begripas med hur rationaliseringsprocesserna omsluter systemets strukturer i dess helhet. Den byråkratiska kapitalismen strävar efter ständigt ökande effektivitet och kalkylerbarhet. Då världen avmystifierats och begripliggjorts genom sekler av vetenskapliga framgångar har sfär efter sfär införlivats enligt rationalitetens principer. Värderationaliteten får helt enkelt ge vika för målrationaliteten. Och förvaltningen - vari socialtjänsten ingår - är inget undantag. (Lindkvist, Bakka & Fivelsdal 2014, s. 50ff; Liedman 1997, s. 278, s. 456f)

Till stora delar går det att inordna det sociala arbete som sker inom ekonomiskt bistånd i de kommunala socialtjänsterna i den legal-byråkratiska modellen och idéhistoriska traditionen. Det finns med andra ord det Lindkvist, Bakka och Fivelsdal (2014, s. 54) betecknar *styrningskedja*, något som vi kan urskönja och som innefattar en utpräglad struktur av strategi, formell struktur samt aktiviteter riktat mot ett mål (resultat). Om vi väljer att skärskåda socialtjänsten utifrån ett ovanifrån perspektiv påvisas en tydlig hierarki och omfattande styrningskedja. Och om vi framställer denna styrningskedja ifrån ett ovanperspektiv, något förenklat, ser den ut som följer: folkvalda styrelseorgan (regering, riksdag), lagar

(Socialtjänstlag 2001:453) och förordningar, Socialstyrelsens (2013) handbok för socialtjänsten, riksnorm, politisk lokal nivå (kommunfullmäktige, politisk nämnd), kommunala (organisationens) riktlinjer för ekonomiskt bistånd ner till mikronivån och den enskilda socialekreteraren. Om vi sätter på oss de weberianska glasögonen och betraktar socialekreterarens faktiska arbete ser vi klart och tydligt att lagar, myndighetsutövning och institutionellt agerande påverkar hela arbetsprocessen

Socialt arbete innebär utförandet av handlingar. Dessa handlingar kan innebära att socialarbetaren aktivt ingriper eller väljer att inte ingripa (Svensson, Johnsson & Laanemets 2008, s. 20). Handlingar som baseras på avsikt, men utan intention, är handlingar som i sig är målet (ibid.). I vissa situationer är det väsentliga att handlingen medför ett önskat resultat medan det i andra fall är viktigt att göra något (ibid.). Viktigt i detta sammanhang är att lyfta fram de fyra former av handling Weber typologiserat: 1. *målrationell handling* 2. *värderationell handling* 3. *affektiv handling* 4. *traditionell handling* (Svensson, Johnsson & Laanemets 2008, s. 20).

Den målrationella handlingen är en målmedveten handling som genomförs för att uppnå någonting. Den värderationella handlingen innebär att det är riktigt att handla, handlingen i sig är målet. Den affektiva handlingen grundar sig på ideologi och känslor och är vare sig fullständigt medveten eller rationell. Den traditionella handlingen utförs vanemässigt utan att man reflekterar, den är ej heller helt medveten utan handlar främst om att följa regelverk (Svensson, Johnsson & Laanemets 2008, s. 20f). Enligt Svensson, Johnsson och Laanemets (2008, s. 21) är det viktiga i sammanhanget att förstå hur handlingars innebörd kan skifta över tid och rum, vilket innebär att det som en gång var en målrationell handling utvecklas till en traditionell och detta gäller även för de värderationella- och affektiva handlingarna. Detta sätt att se på handlingar gör oss medvetna om handlingarnas olika innebörd och att de bygger på normer (ibid.). Det som sker är helt enkelt ett normskifte. Om de bygger på normer i form av värderingar är de värderationella, om de istället bygger på normer i form av regler är de traditionella handlingar.

Inom organisationsteori har Webers sociologiska byråkratiska ännu idag ett starkt fotfäste, men paradigmet har kommit att utmanas och ifrågasättas av nya perspektiv de senaste årtiondena särskilt det nyinstitutionella perspektivet (Linde & Svensson 2013). Socialarbetaren har enligt

detta perspektiv, helt eller delvis, lyckats att bryta kedjan till den "järnbur²" hen varit fången i. Den brittiska sociologen Martin Albrow (2020, s. 318) kritiserar de Weberska idealtyperna och hävdar att tjänstemännen arbetandes i statsförvaltningen lyckats att bryta sig fria från det han kallar maskinen. Denna frigörelse och möjlighet att följa professionella mål för socialarbetaren, innebär uppkomsten av det faktiska handlingsutrymmet som Svensson, Johnsson och Laanamets (2008) ingående beskriver.

Tillämpningen av den legal-byråkratiska modellen på det sociala arbete som socialsekreterare utför inom ekonomiskt bistånd medför ofrånkomligen bilden av en underkuvad, toppstyrd tjänsteman som rättar in sig i ledet och mekaniskt utför de arbetsuppgifter hen tilldelats. Faktum är att oavsett om lagstiftning, råd och riktlinjer och politiska beslut påverkar handlägningsarbetet så skiljer det sig åt mellan olika kommuner likväl som mellan olika socialsekreterare. Och det är just i detta sammanhang då det sociala arbetets moraliska karaktär inom ekonomiskt bistånd dissekeras som handlingsutrymmets roll måste lyftas fram tillsammans med ytterligare organisationsteoretiska perspektiv.

5.3 Nyinstitutionell organisationsteori och människobehandlande organisationer

Nyinstitutionell organisationsteori är en teoretisk utgångspunkt vilken förklarar organisationer som *institutioner*, *institutionaliseringen* av organisationer som process och denna institutionaliserings konsekvenser (Linde och Svensson 2013, s. 21). Teorin är ett gensvar på synen av organisationer som styrbara, med tydliga mål (ibid., s. 23) och att organisationer handlar efter rationella principer (Levin 2013, s. 38). Begreppen institutionalisering och institution är centrala inom den nyinstitutionella skolan. Begreppet institutionalisering beskriver en process där en organisations medarbetare utvecklar en samfäll kultur, gemensamma regler och unison uppfattning om arbetarnas sociala kontext. Dessa aspekter kommer sedan ses som en naturlig norm vilken uppfattas som objektiva. Organisationens arbete kommer således att påverkas av det institutionaliserade regelverket som medarbetarna skapat (ibid., s. 28f) utöver de lagar och kommunala regelverk som organisationen är bunden av. När medarbetarna återupprepar arbetet förstärks de redan etablerade normerna (Svensson, Johnsson

² Webers metafor om *järnburen*, avser påvisa byråkratens tillstånd som instängd i ett system reglerat och styrt av principer om rationalitet, kontroll och effektivitet (Sociology group 2021).

och Laanemets 2008, s. 40ff). En institution, enligt denna teori, är en organisation där institutionaliseringen är pågående eller fullbordad. (Levin 2013, s. 28f).

Två centrala begrepp som används inom nyinstitutionell organisationsteori är *konsekvens- och lämplighetslogik*. Dessa logiker tillämpas av teorin för att beskriva institutionernas handlande. Handlande enligt lämplighetslogiken ska ses som att aktören bedömer situationen han står inför efter sin egen identitet (Levin 2013, s. 39). Enligt Levin kopplas identiteten i det här sammanhanget till organisationens självbild i interaktion med institutionens omgivning. På så vis blir aktören och beslutet en inkarnation av organisationens självuppfattning, varmed aktören återskapar organisationens identitet genom sitt handlande. Beslut som fattas enligt denna logik är obundna av rationalitet och fattas i stället för att säkerställa goda konsekvenser för organisationen. Konsekvenslogiskt handlande är i motsats rationellt och obundet av organisationsidentitetens hänsynstaganden. (ibid.) Den rekrytering, samt det arbete och handlande som utförs utan ett rationellt förhållningssätt kallas inom teorin för *rationaliserade myter* (Linde och Svensson, 2013, s. 17).

Institutioner har enligt teorin ett behov av legitimitet för att berättiga sin existens. Därför är begreppet legitimitet också av stor vikt. Vissa institutioner, exempelvis Socialtjänsten, befinner sig i en institutionell omgivning. Dessa institutioners formella struktur och legitimitet är beroende av samhällets förväntningar och åsikter kring institutionen. Institutionen bibehåller sin legitimitet genom att ske sken av att den lever upp till samhällets förväntningar (Levin 2013, s. 27). Dessa förväntningar är knutna till samhällets värdemässiga och moraliska ståndpunkter. Dessa ståndpunkter blir följaktligen avgörande för organisationen att förhålla sig till i sitt arbete. (Svensson, Johnsson och Laanemets 2008, s. 40ff) Den nyinstitutionella organisationsteorin avser besvara varför organisationer inte alltid agerar rationellt och hur organisationer skapar och bibehåller sin legitimitet (ibid., s. 27). Vidare utförs det enligt Levin (2013, s. 28) arbete inom organisationer som hålls dolt från omvärlden, vilket kallas för *teknologin*. Denna typ av arbete döljs för att det annars hade kunnat skada organisationens legitimitet.

Aktörer inom organisationer, exempelvis socialsekreterare anställda på en socialtjänst, tvingas arbeta utifrån sin egen räkning och organisationens. Begreppet *organisatorisk kentaur* används för att beskriva denna dubbelsidighet (Linde och Svensson, 2013 s. 16). Då aktörer inom en organisation eller institution besitter en viss mängd handlingsutrymme leder detta till att

handlingar som utförs för att lösa snarlika problem inte alltid liknar varandra. Samtidigt är aktörerna bundna av organisatoriska och sociala förväntningar (ibid.).

Vikten av förväntningar blir speciellt tydligt inom de människobehandlande organisationers arbete. Organisationerna är moraliskt bundna till sin karaktär och har som ansvar att fördela knapphändiga resurser i form av tid, professionell expertis och pengar (Linde och Svensson 2013, s. 11). Eftersom arbetet inom människobehandlande organisationer är särskilt moraliskt betingat måste organisationen förankra ställningstagandena i samhällets moral för att bibehålla sin legitimitet (Svensson, Johnsson och Laanemets 2008, s. 40f). Levin uppger att människobehandlande organisationer också är *sociala institutioner*, vilket innebär att organisationerna inte kan ses som helt rationella, målinriktade och förutsättningslösa i sitt handlande. Sociala institutioner ska ses som institutionaliserade värden vilka av samhället anses självklara. Levin (2013, s. 36ff) anser att de människobehandlande organisationerna inte ska ses som rationella agenter som verkar att lösa samhällsproblem. Människobehandlande organisationers arbete ska i stället kopplas till samhällets syn på hur organisationernas brukare ska behandlas.

Valet av nyinstitutionell organisationsteori som utgångspunkt baseras på en rad fördelaktiga kopplingar mellan teorin och moraliskt-betingat arbete. Exempelvis framlyfter teorin vikten av människobehandlande organisationers krav på legitimitet vilket kopplas till samhälleliga uppfattningar om moral. Vidare utvecklar teorin en förklaringsmodell avseende socialarbetares dualistiska natur som representant för organisation och brukare, samtidigt som den belyser många av de irrationella handlingar som utförs av sociala institutioner. Vidare skapar den förståelse för sociala institutioners handlande som förankrad i sin omgivning.

De senaste decennierna har forskning inom socialvetenskapen undersökt det sociala arbetets organisering och praktik påvisat brister var gäller tillämpningen av nya vetenskapliga rön och metoder som faktiskt fungerar (Johansson 2013, s. 91). Kritiken går att sammanfatta med att den forskning vilken praktiseras till stora delar inte är tillämpbar samt att verksamhet till stora delar bedrivs utifrån en praxis baserad på bristfälliga metoder (ibid., SOU 2008:18, s. 9). Med vad som här presenterats som referensram kan vi ifrågasätta hur organiseringen och utövandet av det sociala arbetet faktiskt går till väga inom de människobehandlande organisationerna, till vilken socialtjänsten räknas. Likaså kan vi fråga oss om det nyinstitutionella perspektivet till vissa delar bagatelliserar den problematik som existerar inom socialt arbete? Och kanske även bagatelliserar följderna av hur arbetet utövas? En praxis vilken baseras på undermålig forskning

och bristande metodik samt emotioner medför bristande rättssäkerhet samt uppmuntrar till godtycklighet.

Johansson (2013, s. 103) lyfter fram hur de olika aktörerna³, vilka interagerar och konkurrerar inom det organisatoriska fältet, utelämnat socialarbetarna på lokalplanet från processen vad gäller implementeringen av evidensbaserad praktik (EBP). Enligt Johansson har den viktigaste aktören, de yrkesverksamma professionella, utelämnats och får nu utstå kritik för tillämpningen av en intuitiv arbetsmetodik i stället för en rationellt baserad (ibid.). Det finns alltså ovanifrån pågående försök att påverka de enskilda socialarbetarna och hela yrkeskåren vad gäller kunskaper, kompetenser och metoder (2013, s. 103). Intressant i detta sammanhang är hur Johansson (ibid.) lyfter fram exkluderingen av socialarbetarna från implementeringsprocessen av EBP. Innebär detta att det nyinstitutionella perspektivet på sätt och vis missat eller underordnat lagstiftningens, hierarkins och idétraditionens faktiska betydelse - vilken Weber framhäver - i utövandet av socialt arbete?

Enligt Johansson (2013, s. 104) hjälper nyinstitutionell teoribildning oss att förstå det pågående, men - och det är viktigt i sammanhanget - makt- och styrningsaspekterna behöver ta hjälp av andra teoretiska perspektiv - likt Webers - för att utförligt förklaras. Det pågår enligt Johansson inom det organisatoriska fältet en uppifrån styrd målmedveten påverkanskampanj att vägleda socialt arbete i "rätt riktning" (2013, s. 108). En rad aktörer på olika nivåer, vilka legitimeras som auktoritära samt rationella, deltar enligt Johansson i denna kampanj och regeringen, Socialdepartementet samt SKR har makten och tolkningsföreträdet framför andra aktörer såsom tjänstemän, forskare och klienter (s. 107f). Johansson kritik av nyinstitutionell teoribildning samt framhävande av samhällsstrukturens hierarkiska inverkan på socialt arbete innebär indirekt ett stöd för Webers teser.

³ SKR, Sveriges Kommuner och Regioner, fram till 2019 SKL (www.ne.se), Socialdepartementet, Läns- och regionsförbund, FoU-enheter, lokal praktik, Socialstyrelsen, universitet och högskolor samt brukarorganisationer (Johansson 2013, s. 102)

6. Metod

6.1 Forskningsdesign

Vårt sätt att utforma vår kvalitativa studie innebär att vi i vår forskarroll betraktar fenomenet från ett inifrån- och utifrånperspektiv samt tillämpar olika teoretiska perspektiv för att tolka den insamlade empirin. Vi är två studenter vilka analyserat samt faktiskt arbetat med ekonomiskt bistånd under vår VFU. Detta innebär att vi har en förförståelse och haft möjlighet att reflektera kring fenomenet under fem månaders tid innan denna undersökning genomförande. I förenklad och renodlad form kan forskningsdesignen beskrivas på följande sätt: fältstudier (VFU) bestående av analys, reflektion och faktiskt handläggningsarbete, följt av intervjuer av socialarbetare, litteraturstudier, bearbetning av materialet och tillämpandet av två olika organisationsteoretiska perspektiv på den insamlade empirin.

Vi undersöker socialarbetares erfarenheter och uppfattningar kring arbete med ekonomiskt bistånd. Den kvalitativa skolan är väl tillämpad för att besvara undersökningens frågor, då avsikten är att göra ett djupdyk i fenomenet och inte eftersträva av en allmän bild. Det är de djupgående uppfattningarna och erfarenheterna hos de enskilda socialarbetare vi eftersöker, problematiserar och analyserar och för detta ändamål är intervjuer passande. Den kvalitativt orienterade intervjustudien vi genomför ger enligt Hjerm och Lindgren (2014, s. 26) oss möjligheter att ställa fördjupande följdfrågor och i detta sammanhang spelar vår *förförståelse* av fenomenet en viktig roll, då vi besitter förmågan att ställa relevanta frågor kring ekonomiskt bistånd.

6.2 Urval

På grund av den begränsade tidsramen för uppsatsen påverkades datainsamlingen och populationen. Vi genomförde sex enskilda intervjuer med heltidsanställda socialsekreterare verksamma i enheten för ekonomiskt bistånd i Malmö stad. Det hade varit fördelaktigt för undersökningens tillförlitlighet och trovärdighet om ett större antal intervjuer hade genomförts. Vidare påverkades urvalet av populationen av COVID-19 och de restriktioner som råder på arbetsplatser. Det var inte möjligt att hålla fysiska möten med intervjupersonerna (IP) och därför var det nödvändigt att IP hade tillgång till digitala mötesplatser. Det begränsade urvalet

innebär att undersökningen är att betrakta som en djupstudie angående fenomenet ekonomiskt bistånd.

I vår undersökning använder vi oss av ett *generiskt målstyrt urval*, vilket innebär att vi inte är ute efter att respondenterna skall vara slumpvis utvalda. I stället valde vi respondenter som var relevanta för våra forskningsfrågor. Respondenterna valdes inte ut slumpvis, utan i stället baserat på forskningsområdet (Bryman 2018, s. 496). Vidare använde vi oss av ett *icke-sekventiellt urval* då antalet respondenter var förutbestämt och ej förändrades beroende av den empiri som insamlats. Strategin var således fastställd och urvalet bestämd i inledningen av undersökningen. Undersökningen använde sig även av *priori-urval*, då urvalet inte förändrades efter förändrande/utökade intervjufrågor (ibid., 498).

Förfrågan om intervjuer och *intervjuförfrågan* (bilaga 2) skickades initialt till tre sektionschefer verksamma inom ekonomiskt bistånd i Malmö stad. Cheferna lämnade samtycke till att vi tog kontakt med medarbetarna och uppmanade oss att själva gå ut med förfrågan med motiveringen att en av oss är timanställd på enheten i fråga. Vi skickade sedan ut ett massmejl till samtliga medarbetare och fick initialt inga svar. Vi skickade sedan ut personliga mejl till åtta socialsekreterare och fick på så sätt sju intervjuer inbokade. Två av dessa intervjuer föll bort på grund av missförstånd angående utförandedatum. Slutligen hörde en socialsekreterare av sig till oss självmant efter att ha läst det initiala utskicket, således utförde vi sex intervjuer.

6.3 Metodens tillförlitlighet

Eftersom detta är en kvalitativ analys är undersökningens trovärdighet samt redovisningen av hur vi samlat in vårt material av stor vikt för att så långt det är möjligt påvisa transparens i forskningsprocessen (Ahrne & Svensson 2015, s. 24f). Detta innebär att vi öppet redovisar de styrkor och svagheter denna studie har vad gäller urval samt alla övriga hinder vi stött på under undersökningens gång. En styrka med val av intervjupersoner för vår studie är att de är professionella och yrkesverksamma inom det fält vi undersöker. Vår förförståelse - vilken vi till stora delar erhöll via vår VFU - kan både ses som en styrka samt svaghet. Styrkan är att vi genom våra tidigare observationer och reflektioner skapat oss en förförståelse om fenomenet ekonomiskt bistånd och därav kan tränga djupt in i dess terräng. Närheten till undersökningsobjektet baserad på vår förförståelse samt att en av oss arbetar som timanställd i samma organisation som intervjupersonerna hade även en andra fördelar. Den faktiska relationen innebar med stor sannolikhet att intervjupersonerna kunde släppa oss igenom sin

fasad och mer öppet och ärligt svara på frågorna. Förförståelsen kan även i ett annat ljus ses som en svaghet, det vill säga att vi befinner oss för nära undersökningsobjektet samt materialet och att detta påverkar resultatet påtagligt.

En tydlig svaghet med denna undersökning är det begränsade urvalet, vilket innebär att överförbarheten med denna studie går att ifrågasätta. Det som undersöks och analyseras i denna kvalitativa studie är sex socialarbetares uppfattningar om de moraliska aspekterna gällande ekonomiskt bistånd. Det är med andra ord en djupdykning och strävan efter en ökad förståelse om fenomenet och inte en allmän bild hos socialarbetare som undersöks.

Vidare eftersträvar vi att empirin utmärkas av det Lind (2019, s. 165) benämner *autenticitet*, det vill säga att den insamlade informationen återges på ett riktigt sätt. Genom att vara fullständigt öppna och konsekventa med de forskningsprocedurer vi anammat hoppas vi att analysen även utmärks av *pålitlighet* (ibid.). Slutligen eftersträvar vi att bearbetningen av vår empiriska data resulterar i det Lind (ibid.) benämner *träffsäkerhet*, det vill säga att det som undersökts i studien medför relevant kunskap om fenomenet. Träffsäkerheten är enligt Lind (ibid.) även relaterad till huruvida den empiriska kontexten vari studien tagit sin plats är användbar för att belysa det fenomen som dissekeras. Vi har målsättningen att vår forskningsdesign medför en god träffsäkerhet, det vill säga att vår kvalitativa intervjustudie tar sin plats i rätt miljö och innebär ett insamlande av trovärdigt empiriskt material.

6.4 Intervjuförfarande

I denna uppsats har vi undersökt hur sex socialarbetare uppfattar det moraliska uppdraget vad gäller ekonomiskt bistånd i Malmö stad. För att besvara våra frågeställningar kring detta ämne har vi genomfört enskilda semistrukturerade intervjuer med socialsekreterare anställda på enheten för ekonomiskt bistånd i Malmö stad. Fördelen med valet av intervju som metod är ansemlig. Exempelvis har vi kunnat ta del av en rad olika perspektiv under relativt kort tid. Vidare är intervjun en utmärkt metod om man vill undersöka fenomen som språkbruk, emotioner, normer, och vad respondenten tar för givet. Och det var även möjligt att under datainsamlingskeendet gå fram och tillbaka mellan analys och intervju då fler intervjuer kunde hållas för att fördjupa sig i nya teman.

I ett första skede utformade vi en *intervjuguide* (se bilaga 1) med frågor som berörde de teman vi ville undersöka. Frågorna konstruerades på så sätt att de lämnade stort utrymme för respondenten att utveckla sitt svar och detta intervjuformat tillät oss att ställa följdfrågor. Innan

intervjuerna genomfördes skickade vi därefter ut en *intervjuförfrågan* (se bilaga 2) vilken innefattade en kort summering av vad vi ämnade undersöka. Detta tillät respondenterna att formulera mer utförliga svar samt minskade eventuell förvirring.

Att intervjuerna genomfördes digitalt kan ha haft en inverkan på empirin, då intervjuer som sker över digitala format tenderar att bli mer formella. Vi valde att inleda vår intervju enligt det intervjuförfarande som presenteras av Eriksson-Zetterquist och Ahrne (2015, s. 49ff), vilket innebar att vi på förhand informerade respondenterna om att vi hade för avsikt att spela in intervjun. Vidare innebar detta att vi under videosamtalen inte spelade in respondentens bild. Transkriberingen av ljudfilerna hanterades vid ett senare skede via dator, vilket kom med vissa fördelar. Exempelvis blev vi mer förtrogna med empirin då vi behandlade den från början till slut. Vidare kunde tolkningar och egna kommentarer föras parallellt med transkriberingen (Eriksson-Zetterquist & Ahrne. s. 51).

Under samtliga intervjuer syntes intervjuaren och intervjupersonen i bild. Under de två första intervjuerna befann vi oss båda initialt i bild för presentation. Sedan utförde en av oss intervjun enskilt. Vid följande intervjuer befann sig endast intervjuaren på plats. Att vi båda inte kunde utföra intervjun tillsammans berodde på att teknologin inte tillät det. Då intervjuerna hölls via Malmö stads interna Microsoft Teams-möten kunde vi inte koppla upp två datorer till dessa möten samtidigt. Vi hade tillgång till denna slutna mötesform på grund av att en av oss är timanställd på enheten. Vidare blev det problematiskt att sitta två vid en dator på grund av rundgång av ljud.

Under intervjuerna kunde vi inte se om det fanns någon annan i samma rum som intervjupersonerna. Fyra intervjupersoner utförde intervjuerna från sin arbetsplats. Detta tillät dem att stänga dörren till rummet och hålla intervjun privat. Resterande intervjuerna utfördes då intervjupersonerna befann sig hemma (då de arbetar varannan dag på distans), vilket kan betyda att andra personer fann sig närvarande utanför kamerans fång. Eriksson-Zetterquist och Ahrne (2015, s. 43) betonar att det vid intervjuer i hemmet är viktigt att intervjupersonen får vara ostörd och sitta enskilt från exempelvis familj. Att andra än intervjupersonerna befunnit sig i samma rum går inte att utesluta, vilket kan påverkat hur intervjupersonerna formulerat svaren då de exempelvis känt behov att visa sig duktig inför en närvarande chef.

Den av oss som genomförde intervjuerna är även timanställd inom enheten för ekonomiskt bistånd. Under arbetet med studien valde han att inte jobba på enheten. Då även våra

intervjupersoner arbetade i samma organisation fick vi noga beakta hur relationen kunde påverka insamlandet av empirin⁴.

6.5 Kodning och tematisering

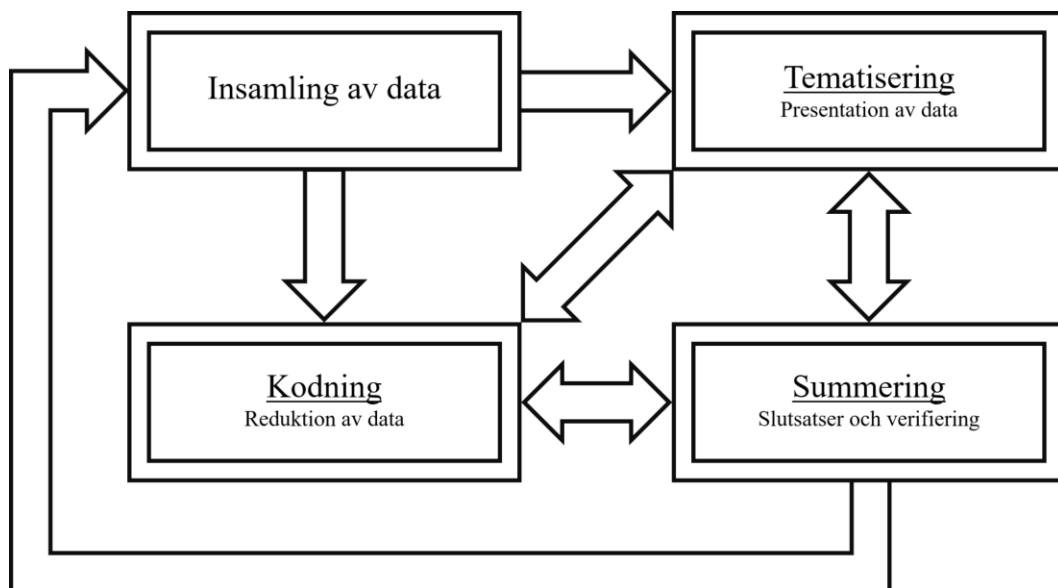
Vår studie tillämpar den kvalitativa analysprocess och metod som Lindgren (2014, s. 32f) presenterar i *Introduktion till samhällsvetenskaplig analys*. Detta innebär att materialet transkriberas och därefter bearbetas i tre steg:

1. Reduktion av data - *kodning*
2. Presentation av data - *tematisering*
3. Slutsatser och verifiering - *summering* (ibid., s. 34).

De tre stegen innebär att vi i ett första skede ordnar materialet grovt då vi kodar, därefter sker ett mer förfinat ordnande då vi tematiserar, vilket slutligen medför ett material som uppfyller ändamålet att kunna användas som utgångspunkt för analyser i summeringen (ibid.)

Reduktionen av data innebär att vi kodar materialet utifrån ett antal teman vi gemensamt diskuterat oss fram till. Inledningsvis hade vi ett flertal teman som vi arbetade med när vi kodade: makt, moral, kontroll, styrning, legitimitet och handlingsutrymme. Allt eftersom kodningsprocessen pågick avgränsade vi våra teman till: *moral*, *maktutövning* och *handlingsutrymme*.

Figur 6.6.1 Den kvalitativa analysprocessen (Lindgren 2014, s. 36).



⁴ Se vidare resonemang kring relationen forskare och undersökningsobjekt 6.4 Metodens tillförlitlighet, 6.7 Etiska överväganden.

När vi arbetade med tematiseringen använde vi även den modell med sju steg som Lindgren (2014, s. 67f) presenterar som en referensram. Modellen innefattar de kriterier teman ska uppfylla för att kunna anses som centrala i en analys. För vår del innebar trestegsmodellen som styrde vår analysprocess en ständig växelverkan mellan de olika stegen (se Lindgren 2014, s. 35).

Vår analysdel är inte renodlat *induktiv*, på så sätt att den endast innefattar ett upptäckande förhållningssätt utan den innefattar även ett *deduktivt* förhållningssätt då den testat hypoteser (Hjerm & Lindgren 2014, s. 25). För att konkretisera: Vi efterforskar socialarbetarens uppfattningar om makt och moral, samtidigt som studien utgår från hypotesen att makt och moral spelar en roll i socialt arbete. Denna växling mellan att tänka induktivt och deduktivt kan kopplas till det Lindgren (2014, s. 67) kallar *abduktion*. Denna process påvisas i hur vi bearbetar materialet. Rent konkret innebär bearbetningen en process då vi växlar mellan att tänka induktivt (utifrån empirin utvecklar vi koder och teman) och att tänka deduktivt (testar koder och teman emot empirin) (Lindgren 2014, s. 67). Viktigt i detta sammanhang är även att ständigt begrunda hur detta växlande förhållningssätt går att knyta till de teoretiska perspektiv vi utgår ifrån (*ibid.*).

6.6 Etiska överväganden

Ett etiskt övervägande vi var tvungna att ta ställning till i denna undersökning var relationen mellan forskare och undersökningsobjekt (Ahrne & Svensson 2015, s. 28). Eftersom en av författarna är timanställd i den organisation där intervjupersonerna arbetar fanns risken att det kunde påverka insamlandet av empirisk data. Den av oss uppsatsförfattare utan anknytning till verksamheten kunde med kritiska ögon granska insamlandet av materialet och på så sätt balansera den potentiella hierarkiska överordningen och beroendeförhållandets påverkan på materialet (Eriksson-Zetterquist & Ahrne 2015, s. 48). Närheten till undersökningsobjektet var dock något vi ständigt begrundade under arbetet med vår studie. Och följande frågor fanns med oss i tankarna: Hur påverkar förhållandet empirin? Hur påverkar det intervjupersonernas utsagor?

Intervjufrågorna som ställdes i denna undersökning innebar att intervjupersonerna uppmanades ge personliga svar, vilket på ett sätt kan uppfattas som integritetskränkande. Implicit i intervjuerna fanns trots allt resonemanget invävt om man verkligen kan särskilja på den moral och etik man har som person och professionell. Om frågorna blev för personliga och

integritetskränkande möjliggjorde vi för intervjupersonerna att ta paus eller avbryta intervjun, vilket de även informerades om genom intervjuförfrågan (se bilaga 2). Vår undersökning handlade till stora delar om att försöka belysa det som ej nödvändigtvis direkt uttalas – underliggande moral och maktutövning – vilket innebar att tonen i vårt intervjuförfarande på intet sätt fick vara fördömande eller normativt mot de personer vi intervjuade. Genom att skapa ett icke dömande samtalsklimat med intervjupersonerna kunde vi möjliggöra för dem att emellanåt rucka på fasaden.

Vid intervjutillfällena tillämpade vi Vetenskapsrådets etiska principer. Detta innebar att vi informerade våra respondenter om syftet med undersökningen och klargjorde att intervjupersonerna spelades in under intervjun (Vetenskapsrådet u.å, s. 7ff). Vidare informerade vi intervjupersonerna om att de var anonyma i vår framställning (ibid., s. 12). Slutligen informerade vi respondenterna om att resultatet av intervjuerna endast användas i vetenskapligt syfte (ibid., s. 14). På så sätt uppfyllde vi konfidentialitets- och nyttjandekravet.

6.7 Arbetsfördelning

Arbetsfördelningen präglades av pragmatism. När en av oss utförde och transkriberade intervjuer, förfinades och utvecklades delarna metod och tidigare forskning av den andre. Vidare hade vi huvudansvar för var sin teoretisk utgångspunkt. I analysdelen hjälptes vi åt att presentera empirin och applicera våra teorier på materialet.

6.8 Presentation av intervjupersoner

Intervjupersonerna presenteras i egenskap av namn, kön, ålder samt anställningstid. Namnen är fingerade. Ålder och anställningstid presenteras här inom ett tidsspänn för att inte kunna identifiera intervjupersonerna. Samtliga intervjupersoner är anställda socialsekreterare vid enheten för ekonomiskt bistånd i Malmö stad. Anställningstiden avser enbart arbete inom ekonomiskt bistånd.

Andreas (man), 32-37 år, anställningstid cirka 10 år, citeras 8 gånger. Ulla (kvinna), 25-30 år, anställningstid cirka 3 år, citeras 8 gånger. Petra (kvinna), 28-33 år, anställningstid cirka 5 år, citeras 5 gånger. Emma (kvinna), 23-28 år, anställningstid cirka 2 år, citeras 6 gånger. Charlotte (kvinna), 32-37 år, anställningstid cirka 6 år, citeras 7 gånger. Julia (kvinna), 38-43 år, anställningstid cirka 4 år, citeras 4 gånger.

I undersökningens strävade vi efter att samtliga intervjupersoner skulle komma till tals i lika stor utsträckning. Vidare fanns målet att jämligt fördela antalet presenterade citat mellan intervjupersonerna. Diskrepans mellan antalet presenterade citat per intervjuperson framkommer i undersökningens resultat. Anledningen var eftersträvan att presentera högkvalitativa citat för att främja det analytiska. Då intervjuerna inte höll samma kvalitet blev resultatet att vissa intervjupersoner lyftes fram mer än andra.

Att alla intervjupersoner inte presenteras samma utsträckning kan påverka resultat. Det går att resonera om denna ojämna fördelning av citat leder till skevhet vad gäller presentationen av intervjuernas innehåll. Vidare kan det argumenteras att de underrepresenterade intervjupersonerna osynliggörs.

7. Resultat och Analys

Det centrala temat för analysen är moral följt av de övriga teman maktutövning samt handlingsutrymme. De olika temana samspelar och i analysen berörs de inte enbart under de specifika rubrikerna.

7.1 Moral

I vår studie utgår vi ifrån den mest grundläggande definitionen av moralbegreppet⁵, det vill säga uppfattning om rätt och orätt, vilket innebär att en människas eller grupps moral påvisar sig i vad de gör eller väljer att inte göra. Vi är medvetna om att moralfilosofi innefattar en mängd olika inriktningar och att det ej är möjligt att utförligt redogöra för dem här⁶. När vi hänvisar till samhällets moral avser vi de moraliska uppfattningar som existerar i det *kollektiva medvetandet*, det vill säga “de övertygelser och känslor som är gemensamma för genomsnittet av medlemmarna i ett samhälle eller en grupp” (www.ne.se).

Som ovan nämnts skapar samhällen en gemensam uppfattning om god moral. Denna uppfattning leder till att det per automatik skapas ett önskvärt sätt att leva som baseras på samhällets moraliska uppfattningar. På detta sätt skapas två grupper. Den första gruppen lever enligt vad samhället anser är god moral. Den andra gruppen lever således utanför den samhällsmoraliska uppfattningen om god moral. (Levin 2013, s. 36). Socialarbetarens arbete inom människobehandlande organisationer innefattar moraliserande arbete gentemot brukarna (Levin 2013, s. 29). Socialarbetare arbetar enligt ett samhällsuppdrag (ibid., s. 36). Detta arbete går delvis ut på att förmedla samhällets uppfattning om god moral till de brukare som söker sig till Socialtjänsten för hjälp. Innefattat i detta arbete är bedömningar om huruvida brukarens beteende, levnadsvillkor och kultur är acceptabla utifrån samhällets moraliska värden (ibid., s. 29).

Samtliga respondenter uttrycker att de genom sitt arbete förmedlar samhällets moral till klienterna (typ exempel presenteras här). Petra och Julia uttrycker det på följande vis:

⁵ Se begreppsapparat s. 11.

⁶ Vi har främst utgått från *Akademikerförbundet SSR:s etiska kod för socialarbetare* (2017).

Jag blir på något vis en bärare av normer. Alltså mycket av det som socialarbetet gör är att normalisera folk. Att vara arbetslös - då är man onormal och då ska man normaliseras. Är du missbrukare är du onormal och då ska du normaliseras. Vi är ju där för att rätta till saker så att de passar in enligt i normen. (Petra)

[...] vi förmedlar att folk ska stå till arbetsmarknadens förfogande, att folk ska vara drogfria och friskare. Vi hjälper dem också i vård. Det är inte alla som står till arbetsmarknadens förfogande. Så på något sätt förmedlar vi det. Samhällets normer, som blivit bestämda genom lagstiftning litegrann. (Julia)

Petra och Julia ger här uttryck för en produkt av det moraliserande arbetet. Levin (2013, s. 36) betonar att det finns en risk att det moraliserande arbetet kan bli reducerat till krav på social konformitet och anpassning till majoritetssamhällets normer.

Webers legal-byråkratiska modell innebär att mänskligt handlande skall anpassas efter rationalitetens krav (Linde & Svensson 2014, s. 33). Om vi betraktar den normaliseringsprocess som beskrivs ovan av Petra och Julia, utifrån modellen kan vi urskönja en struktur vari socialarbetarens målrationella handlande går ut på att forma medborgarna genom en sorts *sekundär socialisation*⁷. Det som beskrivs kan vi i detta sammanhang betrakta som ett målrationellt handlande vilket förvaltar en statlig makt gentemot undersåtarna (klienterna) (Linde & Svensson 2014, s. 33). Det socialarbetaren sysslar med är en sorts påtvingad internalisering av samhällets normer hos klienterna. Även Andreas och Emma uttrycker sig på liknande sätt, då de beskriver socialsekreterarnas moraliska arbete och uppdrag:

Man kan klart lägga in moraliska aspekter i den [Idén om att man måste stå till arbetsmarknadens förfogande]. Det är på något vis samhällets. Någon form av majoritetssamhällets konsensus kring om att du ska göra rätt för dig. (Andreas)

För att vi inte vill att människor ska leva på bistånd. Att vi vill att människor ska komma ut i självförsörjning genom att få ett arbete eller praktik så. Förbättrar man möjligheterna på arbetsmarknaden och man har lättare i framtiden att bli självförsörjande. Har man haft ett arbete kan man bli berättigad a-kassa och då

⁷ "Genom socialisation internaliserar individen samhällets eller gruppens vedertagna beteendemönster, normer, regler, värden och sedvänjor, en process som börjar i spädbarnsåldern och pågår hela livet" (www.ne.se). Den primära socialisationen sker under barnåren, den sekundära under ungdomen och vuxenlivet.

kanske man inte behöver försörjningsstöd. Allting handlar om att försörjningsstöd är den sista utvägen. Och man måste uttömma allting annat.
(Emma)

Arbetslinjen och att få ut klienterna i självförsörjning är det huvudsakliga mål som beskrivs i socialtjänstlag (2001:453), Socialstyrelsens (2013) *Ekonomiskt bistånd - Handbok för socialtjänsten* samt kommunala riktlinjer för försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd. På grund av detta betraktas försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd endast som en temporär lösning, som provas månadsvis, tills dess att klienterna uppnår status av självförsörjning. Socialarbetarnas målrationella handlande, vilket Andreas beskriver, innebär medvetna försök att på alla sätt och vis få klienterna att uppnå samhällets ideal av heltidsarbetande skattebetalare. Charlotte delar också Emma och Andreas tankar kring socialsekreterarens roll som moralisk förmedlare.

[...] folk skall visa att de vill göra rätt för sig; att de förtjänar den här hjälpen från samhället. Men sen finns jätte många forskningar och så där utifrån att de här motkraven inte hjälper någonting alls [...] särskilt de här insatserna som kan finnas, de är inte riktigt anpassade till vad bidragstagarna verkligen skulle behöva egentligen. (Charlotte)

Charlotte vidareutvecklar resonemanget kring insatserna på följande sätt:

Men det som jag menade med att det finns insatser som inte ger någonting egentligen, alltså praktik för praktikens skull är galet eller att jag vet inte. Eller som jättemånga insatser, vissa tycker jag var onödiga. (Charlotte)

När Charlotte uttrycker att vissa av de krav som Socialtjänsten ställer inte är till hjälp för brukaren kan paralleller dras till den nyinstitutionella organisationsteorins ansatser angående institutionalisering och sociala institutioner. Enligt teorin går det inte att se de sociala institutionernas arbete som helt målinriktat och rationellt (Levin 2013, s. 36). Socialtjänsten, i egenskap av sin status som social institution, präglas av samhällets normer. Socialtjänsten behöver därför visa för samhället att det arbete som utförs av organisationen lever upp till samhällets uppfattning om god moral.

Arbetet kopplas vid sociala institutioner till en, genom generationer, uppbyggd logik. Denna logik präglar det arbete som Socialtjänsten kan utföra. På så vis tvingas socialarbetare utforma lösningar och agera inom ramen för den framvuxna institutionaliserade logiken på arbetsplatsen (Levin 2013, s. 36). Vidare kan ovan nämnda beslut ses som exempel på ett lämplighetslogiskt förhållningssätt. Handlingar utförda enligt denna logik utförs inte rationellt och eftersträvar inte en logisk lösning på problemet. I stället utförs dessa handlingar utifrån ett identitetsperspektiv. Aktören, i det här fallet socialsekreteraren, handlar utifrån regler som institutionaliserats genom upprepning. Vidare ska handlingen vara lämplig i förhållande till organisationens självbild - exempelvis tuff mot lathet eller fusk. Enligt detta antagande utförs de handlingar som Charlotte beskriver utan rationella överväganden. I stället passas handlingarna in på organisationens självbild och kommer, genom fullföljande, befästa denna bild (Levin 2013, s. 38). Begreppet *rationaliserade myter* används inom teorin för att beskriva de irrationella, och institutionellt betingade, delarna av institutionens handlande, kvalitetskontroll eller rekrytering. Eftersom de inte är förankrade i ett rationellt förhållningssätt och inte strävar efter rationella resultat benämns de som just myter (Linde och Svensson, 2013, s. 17)

Om vi betraktar de fruktlösa insatser som Charlotte beskriver utifrån Webers typologi om handlingar (Svensson, Johnsson & Laanemets 2008, s. 20) förstår vi att dessa handlingar ej är rationella till sin karaktär utan att de baseras på andra former av normer. Den målrationella handlingen inom socialt arbete skall - i dess ideala form - baseras på medvetenheten att det som utförs leder till ett uppnått mål, det vill säga en förbättrad situation för klienten (ibid., s. 21). I de fall som Charlotte beskriver är det uppenbart - även med explicit hänvisning till forskning - att insatserna vilka utförs inte är helt rationella och att de i stället är baserade på antingen värderingar, ideologi och/eller regelverk. Vi skulle här kunna utgå från att en del av dessa insatser går att relatera till Socialtjänstens eller socialarbetarens traditionella handlande, vilket innebär att de vanemässigt och ofreflekterat följer regler (ibid.). Men handlingarna kan även i de här fallen vara styrda av normer i form av värderingar, då socialarbetaren ser det som riktigt att agera och handlingen i sig blir målet (ibid.). Att ställa krav och beordra klienten att underställa sig en viss insats är i denna kontext viktigare än de resultat vilka insatsen medför. De handlingstyper som beskrivs i de två sista fallen går även emot idealet inom den legal-byråkratiska modellen, vilken betonar rättssäkerhet samt förutsägbarhet. Men än allvarligare är att de går emot socialtjänstlag (2001:453) vilken enligt Levin (2021) förkunnar att socialarbetarens uppgift alltid är att finna den bästa lösningen för klienten och ingenting annat.

Petra uttrycker i likhet med Charlotte att vissa aspekter av det kontrollerande arbetet inte är till gagn för klienterna. Vidare uttrycker Petra en möjlig förklaring till varför denna typ av arbete förekommer;

Kontroll av bidragstagande. Att det sällan leder till att fler kommer ut i självförsörjning. I stället är det snarare ett sätt att spänna musklerna för de som inte har bidrag, skattebetalare, 'att folk faktiskt får jobba för det här [ekonomiskt bistånd] och faktiskt ska vara värdiga att få bidrag. Vi delar inte bara ut det [ekonomiskt bistånd]'. Det här sänder en signal om att vi är handlingskraftiga.

Kring frågan om hur samhället, utifrån att det vore kravlöst, ser på socialtjänstens och socialarbetarnas uppdrag uttrycker Emma:

Som att vi [socialtjänsten] bara är välgörenhet. [...] Skattebetalarna hade gått i taket om vi inte ställt några krav!

Petra uppger att Socialtjänsten utövar ett visst mått av kontroll för att visa för omvärlden - medborgarna - att Socialtjänsten "spänner musklerna" och "inte bara delar ut det" med hänvisning till ekonomiskt bistånd, medan Emma betonar vikten av skattebetalarnas förtroende för förvaltningen. Enligt nyinstitutionell organisationsteori är institutionernas överlevnadskraft och legitimitet direkt kopplad till förmågan att leva upp till samhällets förväntan om hur institutionen borde vara och agera (Levin 2013, s. 27). Legitimitetsfrågan för den legal-byråkratiska modellen är även kopplad staten, samhället och institutionerna. För att en samhällsinstitution likt socialtjänsten skall anses som legitim måste den företräda såväl statens som samhällets intressen, men även följa byråkratisk logik samt göra organisatoriskt förankrade överväganden (Levin 2021). Att Socialtjänsten har ett behov av att spegla samhällets förväntningar och moral i sitt arbete lyfts också fram av Charlotte;

[...] tänk en sådan sak nu när Malmö stad betalar mer än hundra miljoner bara till boende, så nu plötsligt skärper de verkligen upphandlingen [...] så politikerna måste ju visa till samhället att socialtjänsten gör allt för att minska kostnaderna. Hur vi än ser på det är det skattepengar och det hade kunnat gå till någonting annat.

Charlotte vidareutvecklar resonemanget kring legitimitet på följande sätt:

[...] att rättfärdiga det vi gör. Att minsann det är inte prestationslöst det här. Det mest pinsamma som uppdagas är när det står i tidningarna. Ja ganska nyligen stod det i tidningen att Malmö stad betalat hyra till en någon som inte bodde i en lägenhet. Det var en industrilokal vilket socialtjänsten hade kunnat se om de sökt på adressen på google maps. Det var en riktig känga till socialtjänsten. “Att här betalar ni ut pengar till någon som fifflar och ni har inte ens kontrollerat det”. Att det skulle vara väldigt genant för socialtjänsten. (Charlotte, socialsekreterare)

I sin utläggning angående frågan om hur samhället ser på socialtjänsten och socialarbetare utan en kontrollerande funktion resonerar Ulla att bristande insyn kan medföra bristande legitimitet:

Så får man bara höra att vi betalar ut bistånd från deras skattepengar. Jag tror att den här känslan och den här föreställningen hade blivit ännu starkare. Det hade spätt på den litegrann. De ser inte hur det går till bakom kulisserna. De ser inte hur mycket vi jobbar med att utreda för att förhindra att vi betalar ut fel pengar eller att vi inte gör det på rätt sätt. För dom är det bara “Vi betalar skatt som ni sen betalar ut”.

(Ulla)

En central tes inom nyinstitutionell organisationsteori är att institutioner tvingas visa upp en konstruerad bild av institutionens arbete för att bibehålla sin legitimitet genom att spegla samhällets moral. Det leder till att det arbete som presenteras för omvärlden många gånger skiljer sig mot det arbete som den institutionaliserade organisationen faktiskt utför. Enligt teorin finns det en lös koppling mellan organisationens fasad och det arbete som utförs av organisationen (Johansson 2015, s. 52f). Det arbete som sker inom organisationen utan samhällets insyn kallas för *teknologin* (Levin 2013, s. 28).

Enligt Rothstein (1997, s. 47f) är legitimitetsfrågan vad gäller den legal-byråkratiska modellen kopplad till både politikens inflödessida - rösträtten, rätten till opinionsbildning etcetera - såväl som utflödessida - de offentliga tjänstemännens medborgerliga relationer såsom klientkontakt. Rothstein (ibid.) påstår att detta resonemang går att härleda till att medborgarna är beroende och kommer i direkt kontakt med den offentliga makten. Därav är den statliga maktutövningens

legitimitet till större del är beroende av tjänstemännens (socialarbetarens) relation till medborgarna än till exempel frågor om någon allmän rättighet (ibid.). Sammanfattningsvis kan vi nu svar på frågan om varför samhället och medborgarna godkänner offentlig styrning? Svaret är enligt Webers modell kopplat till om medborgarna anser beslutsprocessen vara legitim och besluten uppfattas tillkomna i demokratisk ordning (Rothstein 1997, s. 86)

7.2 Maktutövning

Om vi utgår ifrån definitionerna som presenterats inledningsvis i begreppsapparaten kan vi dra slutsatsen att makt är kopplat till styrande och kontroll. Detta är något vi haft i åtanke under analysen av materialet. Den empiriska data som relaterade till kontroll och styrande kodades till temat maktutövning. Vi kan utläsa att maktutövning kräver mer än en part och denna part kan utgöras av antingen subjekt (människor) eller objekt (organisationer) vilka utgör delar av maktförhållandet. Maktförhållanden och maktutövning kan alltså finnas och äga rum mellan människor, mellan människor och organisationer, men också mellan objekt.

Enligt Svensson, Johnsson och Laanemets (2008, s. 146) är maktförhållandet på förhand givet, vilket innebär att den sociala över- och underordningen alltid existerar i relationen socialsekreterare och brukare. Makt är alltså inte något abstrakt utan den påverkar människor då socialt arbete - till exempel myndighetsutövning - utövas, likaså är maktutövningen inte oberoende av socioekonomiska och politiska förhållanden. Även de olika maktdimensionerna är något vi begrundar i vår studie. I analysen relateras maktutövning som begrepp till legitimitet, moral, styrning, organisationer samt det sociala arbetets kontrollerande karaktär. Samtliga intervjupersoner anser att det finns ett ojämlikt maktförhållande mellan dem och klienterna (här följer några typexempel på beskrivningar):

Andreas resonerar kring maktförhållandet och hur det är kopplat till tolkningsföreträdare:

Inom ekonomiskt bistånd specifikt så har vi ju [...] Dels då den rent faktiska funktionen att det är jag som med den faktiska delegationen från nämnden som bestämmer om du får pengar eller inte. Och det spelar ju definitivt in i relationen. Sen sitter vi ju på tolkningsföreträdet när det gäller regler. Sen kan klienten gå upp i rätten då, men det är vi som är första instans som tolkar informationen som tas fram av både mig och klienten. Så det är jag som bestämmer vad [information] vad den betyder, snarare är klienten - i slutändan [...] Generellt

har vi också mer kunskap om ekonomiskt bistånd än klienten, och vi kan då. Ja det är en maktaspekt att vi kan använda den kunskapen.

Ulla resonerar om hur klienter underordnar sig henne i egenskap av tjänsteman:

De vet att jag sitter på makten och kan kontrollera vilket leder till att de inte vågar berätta allting för mig. De kanske gör något de inte känner sig bekväma med eller vill - men de tänker att de måste göra det för att jag har sagt det för att de ska ha rätt till pengar. Jag tror att vissa säkert passa sig för vad de säger och vad de gör.

Emma beskriver makt ojämlikheten mellan henne och klienter genom att själv ge ett exempel:

För det hände mig faktiskt förra veckan. Då satt jag i ett möte med en klient som jag inte träffat tidigare. Han är inte berättigad bistånd i nuläget och under vårt möte liksom. Gestikulerar med handen där nere och säger 'jag är här'. Sen höjer han andra handen och säger att 'Du är här'. Han illustrerade makten och det var under vårt första samtal. Vi hade inte lärt känna varandra ännu. Han ansåg att jag hade makt över all ekonomi. Och typ hur hans utsatthet påverkar honom. Lite att det var mitt fel. Om jag bara hade velat så hade jag kunnat ge honom pengar idag [...] Sen är det klart att det är jättemycket makt när det kommer till pengar.

Det socialsekreterarna ger uttryck för är det på förhand givna maktförhållandet mellan tjänsteman och klient som alltid existerar i yrkesutövningen (Svensson, Johnsson & Laanemets 2008, s. 146). Detta asymmetriska förhållande är alltid närvarande - om än i olika grad och skepnad - vilket innebär att klienten är underordnad socialsekreteraren (ibid.). På grund av att socialsekreterarna sitter på kunskap, tolkningsföreträde samt beslutanderätten underordnar klienten sig själv både direkt och indirekt. Ovan beskriver Ulla hur klienter inte "vågar berätta allting för mig", hur "de gör något de inte känner sig bekväma med eller vill" samt "passa sig för vad de säger och vad de gör". Denna typ av beteenden från klienters sida tydliggör och manifesterar underordningens karaktär. Emma beskriver hur en klient med gestikulerande handrörelser påvisar hur han är nedanför henne "jag är här" och sedan reser handen och visar "du är här".

Andreas resonerar vidare om när maktförhållandet visar sig i beslut och hur tjänstemän besitter möjligheter att utnyttja sin position till nackdel för klienten:

Vi kan ju maktmissbruka och det skulle väl i så fall innebära att vi går utanför de ramar som satts upp av vår uppdragsgivare, kommunfullmäktige. Jag tänkte på [...] när man går emot rimlig hantering av förvaltning. Exempelvis så har Socialstyrelsen rekommendationer som säger att klienter inte ska behöva vänta i två månader [...] På så vis kan vi missbruka vår makt genom att strunta i att fatta ett beslut fast vi har tillräckligt mycket information under fötterna.

Andreas betonar här tolkningsföreträdets roll samt möjligheterna för socialsekreterare att missbruka makt. Om vi betraktar maktförhållandet, som det beskrivits ovan av samtliga socialsekreterare, utifrån den legal-byråkratiska modellen kan vi tydligt urskilja den hierarkiska strukturen, vari socialtjänstens "rationellt organiserade handlade förvaltar en statlig makt gentemot undersåtarna", här i form av socialt arbete riktat mot underordnade medborgare (klienter) (Levin 2013, s. 33).

Julia resonerar om när maktförhållandet påvisas samt att obalansen vad gäller makt är nödvändig för yrkesutövningen:

Vid mitt faktiska myndighetsutövande, när jag tar beslut. Men framför allt när jag tar beslut som klienten inte är nöjd med [...] Det är oundvikligt genom att jag är en myndighetsperson som tar myndighetsbeslut.

Ulla resonerar kring vilka stunder obalansen sätts på sin spets.

Jag tänker den är mest synlig för jag sitter på makten att besluta om de har rätt till pengar för kommande månad eller inte [...] Jag har makten att ställa krav. De ska göra saker för att ha rätt till pengar. Jag tänker att. Det blir mycket så. I grundutredningar och i löpande ärenden. Jag är beslutsfattaren, det är jag som avgör deras kommande månad.

Socialsekreterarnas beskrivningar går att relatera till det Lundquist (1997, s. 154) benämner den grundläggande formen för samhällsstyrning; myndighetsutövningen. Och denna form av

styrning är i högsta grad ett uttryck för det offentliga makt över samhällsmedborgarna. Myndighetsutövning är även kopplad till rättssystemet vari den legitima tvångs- och våldsutövningen ingår (ibid., 154) Enligt Lundquist innebär detta att myndigheterna besitter rätten att bestämma över medborgarna vilka är tvungna att lyda (ibid.) Lundquist betonar även att de samhällsaktörer vilka utövar dessa funktioner bör ha en särskild etisk hänsyn i åtanke (ibid., s. 154). Petra diskuterar om nödvändigheten av kontrollsystemet, styrning och rollen som förmedlare av moral mot klienterna:

[...] funktionen jag har handlar mycket om att ha kontroll över skattepengarna. [...] Men jag tror från politikens håll är det nog tänkt att vi ska bevaka så att skattepengarna går till de som behöver, och inte till de som tycker sig behöva. Det är ju någon uppåt. Jag tänker att man kommer tillbaka till politiken litegrann. Där sätts ju någon norm för vad som är acceptabelt. [...] det är ju jag som verkställer det som de bestämmer. Det är jag som utför och verkställer det. Det tycker jag är ganska tydligt när man läser arbetsannonser för det vi gör. Att det står att du gärna ska ha vana av att jobba i en politiskt styrd verksamhet. Det tolkar jag ofta som att, ja men att du ska förstå att du är här på uppdrag av någon annan - du kan inte göra helt som du själv vill. Vi är beroende av våra politiker säger till oss.

Ulla utvecklar liknande tankegångar gällande styrning:

Vi sitter under politikerna som på något sätt representerar samhället - de bestämmer vad vi ska implementera i vår verksamhet och då måste vi följa de riktlinjerna.

Andreas kopplar politikernas inflytande till socialarbetarnas yrkesutövning:

En annan aspekt av moral är huruvida socialsekreteraren ska gå emot allmänhetens uppfattning [av moral]. Vi har ju röstat fram en kommunfullmäktige som vill att vi ska arbeta på ett visst sätt. Vi ska inte gå emot kommunen på det viset. Då går vi ju emot demokratin och vi tycker väl att den ska styra.

Det är intressant hur socialsekreterarna tydligt beskriver det Weber betraktar som den formella strukturen bestående av en hierarkisk styrningskedja, innefattande av strategi, formell struktur och aktiviteter riktat mot ett resultat (mål) (Lindkvist, Bakka & Fivelsdal 2014, s. 55). Och beskrivningarna utmålar tydligt socialsekreterarna som instrument för politikerna att genomföra sin agenda och uppnå fastställda mål. Enligt Sannerstedt (1997, s. 17) består det politiska livet av två roller, dels *beslutfattarrollen* och dels *verkställarrollen*. I vissa fall kan en samhällsaktör ha båda funktioner, i ett visst givet sammanhang är de beslutsfattare och i ett annat är de verkställare. Sannerstedt exemplifierar med hänvisning till socialnämnden, vilken till sitt väsen mer kan ses som tillämpare, det vill säga i stället för att verkställa sysslar de med implementering (ibid.).

Förhållandet mellan beslutsfattare och verkställare beskrivs med termerna *kontroll* och *styrning*, vilket relaterar till beslutsfattarnas avsikter att påverka verkställandet av de politiska besluten som fattas. Denna styrning kan ha formen av *direkt styrning*, vilken är detaljstyrd till sin karaktär. Den *indirekta styrningen* är kopplad till påverkan av omständigheterna för verkställandet: hur det organiseras, vilka resurser som tilldelas, vilket regelverk som styr arbetsprocedurer samt vilka individer som anställs i verkställarrollen. De skapade och formade förutsättningarna för verkställaren innebär indirekt styrning och det saknas direkta instruktioner för hur arbetet skall ske (Sannerstedt 1997, s. 17).

Likt vi tidigare diskuterat, lägger Webers modell (Rothstein 1997, s. 48) stor tonvikt på politikens utflödessida, vilket innebär att man kan betrakta förvaltningens del i genomförandet av politiska beslut som "politikens direkta fortsättning" men i en annan arena och under andra omständigheter. Socialsekreterarnas beskrivningar ovan, tydliggör deras egenskap av verkställare samt hur den direkta styrningen kan se ut.

Andreas resonerar om hur han kan arbeta på att minska maktojämlikheten genom att lägga över mer ansvar på klienten:

Det maktförhållandet i relation till de som har behovet men inte rätt. Mitt jobb blir då att minska maktförhållandet och minska min betydelse. Klienten behöver förstå vad för krav som föreligger för just dom. Och idealsituationen som jag ser det är att det inte är jag som ska bestämma om klienten har rätt till ekonomiskt bistånd utan det är klienterna som bestämmer. [...] Sen är det upp till dig klient! [...] Det är upp till dig klienten om du söker ett antal arbeten och rapporterar det på

ett sannolikt sätt till mig. Det är upp till dig klienten om du söker bostad. Det bestämmer inte jag. Det enda jag säger att du behöver veta att socialtjänsten ställer krav på att du gör det. Det tar bort det att man är en del av makten och lägger den hos klienten. Att så här; om du gör det här så kommer det här utfallet och det här känner du till, det är vi båda trygga med att du vet.

Andreas tankegångar går att relatera till den centrala legitimitetsgrunden inom den legal-byråkratiska förvaltningsformen, nämligen att reglerna och tillämpningen av dem är kalkylerbara (Lundquist 1997, s. 53). Rättsstats tänkandet vilar här enligt Lundquist (ibid.) på förutsättningen att lagreglerna är allmänna, alltså utformade på så sätt att lika fall behandlas lika. Förenklat uttryck skall det som gäller för klient X även gälla för klient Y då identiska omständigheter råder. Detta kräver även att lagreglerna är någorlunda precist utformade. Precisionen är det som möjliggör för klienten att förutse - kalkylera - utfallet av organisationens åtgärder. Det Andreas beskriver är medvetna försök till en maktförskjutning varmed han lägger över mer ansvar på klienten och medvetandegör hen om vad som behöver uppfyllas för att få ett positivt utfall. Enligt Rothstein (1997, s. 62) finns ytterligare en viktig grundläggande tanke bakom Webers modell, nämligen att medborgarna skall vara medvetna om sina rättigheter och skyldigheter och utifrån dem ställa krav på förvaltningen. Även denna aspekt berör Andreas då han medvetandegör klienter om hens krav (skyldigheter) och rättigheter.

Grundtanken var, enligt Weber, att förvaltningen genom precisa lagregler skulle kunna uppnå legitimitet, då regelverket skulle utgöra en garant mot godtyckligheten (Rothstien 1997, s. 62). Dessvärre påvisar nyinstitutionell organisationsteori samt tidigare forskning (Levin 2013, s. 39, 2021, Svensson, Johnsson & Laanemets 2008, s. 84f, SOU 2008:18, s. 15) att så nödvändigtvis ej är fallet. Om just tolkningens och den individuella bedömningens roll vid beslutfattande uttrycker sig Ulla:

Jag har delegation och handlingsutrymme att kunna fattade beslut jag vill. Så klart att det inte strider helt mot lagar, riktlinjer och så. Men det spelar in när man står och väger ett beslut. [...] Ja och kunna tolka det...Ibland kan jag känna att det hade varit skönt om lagen sagt exakt hur jag skulle göra, men samtidigt kan det vara jätteskönt att få mycket utrymme för den här tolkningen. Så får man höra. "Det beror på", det är en standardmening hos oss. Man skulle kunna se det så här. Det ligger alltid så mycket tolkning hos oss när vi bedömer.

Andreas uttrycker följande om möjligheterna till tolkning och bedömning:

Sen bestämmer jag själv vad klienten behöver visa mig för att styrka för att de har gjort det. För vissa klienter kan det vara väldigt få jobb, för andra inga alls. Det är upp till mig att tolka klientens livssituation och därav bedöma.

Ulla och Andreas beskrivningar av handlingsutrymmets roll, vid individuella bedömningar, då de tolkar klienters behov påvisar tydligt att lagar och regelverk inte enbart styr beslutsfattandet enligt Webers modell. Viktigt att betona i sammanhanget är faktumet att SoL (2001:453) är en ramlag och att socialtjänstens arbete vad gäller ekonomiskt bistånd därmed inte är helt detaljstyrt. Likaså betonar Socialstyrelsen (2013, s. 9) *Ekonomiskt bistånd - Handbok för socialtjänsten*, den individuella bedömningens roll i handläggningsprocessen. Eftersom det sociala arbetet ej är fullständigt detaljstyrt till sin karaktär finns riskerna för godtycklighet alltid invävda i strukturen och handlandet.

7.3 Handlingsutrymme

Enligt Lundquist (1997, s. 148) är den traditionella normen att byråkraten - socialarbetaren - tilldelas ställningen som passivt instrument åt politikerna. Lundquist hävdar dock att i verkligheten följer byråkraten inte normen. Utan det förhåller sig som så att hen har en omfattande och ofta svårkontrollerad autonomi⁸ inom de av politikerna styrda och fastställda ramarna (ibid.) Enligt Lundquist är byråkratens insatser i offentliga beslut och handlingar därmed i hög grad etiskt betydelsefulla (ibid.) Autonomi är det som lägger grunden för den handlingsfrihet och handlingsförmåga socialarbetare besitter och i analysen används genomgående begreppet handlingsutrymme (Svensson, Johnsson & Laanemets 2008, s. 16). Detta utrymme, skapas och begränsas inom de ramar organisationen satt för socialarbetaren och hens uppdrag, vilket är normativt och moraliskt präglad till sin karaktär (ibid.). Enligt Svensson, Johnsson & Laanemets (ibid., s. 16f) påverkas handlingsutrymmet och yrkesutövningen även av traditioner, professionella interpretationer, rutiner samt interaktionen socialarbetare och klient emellan.

Samtliga intervjupersoner uppger att handlingsutrymmet är begränsat (reglerat) av lagstiftning och styrdokument. Vissa uttrycker även att de är direkt styrda av kommunala riktlinjer.

⁸ Vi avser inte här en fullständig autonomi, definierad som total "självständighet" och "oberoende". (www.ne.se). Utan i enlighet med Svensson, Johnsson & Laanemets (2008, s. 84) anser vi att det finns olika grader av autonomi.

Resterande respondenter resonerar i någon form kring denna styrning på kommunal nivå inom ramen för intervjuerna. Enligt Levin (2013, s. 36) ska dessa lagar och riktlinjer ses som en inkarnation av samhällets moraliska uppfattning. Här följer typexempel:

Så först och främst är det lagen som bestämmer handlingsutrymmet och makten.
(Emma)

[...] det baseras ju på socialtjänstlagen, om det är skäligt och också om det är nödvändigt. Och vad som finns i handboken i riktlinjerna [...] också utgå ifrån vad en låginkomsttagare på orten har råd med. Och det är egentligen det som står i riktlinjerna också. Det är utifrån den vi bedömer om någonting är skäligt och nödvändigt. (Charlotte)

Ja, det tänker jag. Vi sitter under politikerna som på något sätt representerar samhället - de bestämmer vad vi ska implementera i vår verksamhet och då måste vi följa de riktlinjerna. (Ulla)

Enligt nyinstitutionell organisationsteori ska lagar och riktlinjer ses som yttre faktorer som påverkar en organisations identitet och handlande. Vidare påverkas organisationens identitet och handlingsutrymme av socialarbetarnas arbete. Genom sitt handlande skapar de mallen för framtida handlingsutrymme och befäster redan vedertagna handlingsmönster (Svensson, Johnsson & Laanemets 2008, s. 41). Teorin framlägger också att socialarbetarens handlingsutrymme påverkas av organisationens institutionaliserade kultur (Levin 2013, s. 37) och arbetsplatsens rationaliserade myter (Linde och Svensson, 2013, s. 17). Dessa institutionaliserade referensramar och värden kommer således att uppfattas som naturliga och självklara både inom organisationen och i samhällets uppfattning om god moral (ibid, s. 36f). En lagstadgad och samhällelig värdering som intervjupersonerna ofta refererar till är kravet i 1. kap. 4 § SoL avseende att klienter måste stå till arbetsmarknadens förfogande för att ha rätt till ekonomiskt bistånd. Emma beskriver det på följande vis:

Den baseras på att man ska ha rätt till bistånd och att det inte är kravlöst. Det är inte villkorslöst att få ekonomiskt bistånd. Man ska stå till arbetsmarknadens förfogande.

Julia utvecklar resonemanget om kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande och grundar det i ett moraliskt ställningstagande:

Det baseras på det vi har kallat 'samhällskontraktet' i den svenska välfärden. Att vi ska betala skatt för att få vissa förmåner och rättigheter.

Att detta är ett krav för att ha möjligheten att erhålla ekonomiskt bistånd är ett typexempel på en regel som socialarbetare i Malmö stad måste förhålla sig till. Men det är i tolkningen av regeln som socialarbetare finner sitt handlingsutrymme, vilket Andreas och Ulla beskriver på följande vis:

Du ska stå till arbetsmarknadens förfogande säger Socialstyrelsen, regelverket och så vidare, för att ha rätt till ekonomiskt bistånd. Jag bestämmer ju vilka krav jag ställer för att den här personen ska uppnå detta krav. [...] Sen bestämmer jag själv vad klienten behöver visa mig för att styrka för att de har gjort det. (Andreas)

[...] i besluten som jag tar så måste jag kolla vad det står i lagen. I SoL 4:1 står det att man måste delta i arbetsmarknadsinsatser till exempel. Samtidigt är det upp till mig. Vad är dessa insatser i detta fallet? Vad är rätt för den här klienten, vad är fel? [...] Jag måste väga in allt det här när jag bestämmer vilka krav jag ställa. (Ulla)

Att socialarbetaren genom detta tolkningsföreträde har stor makt är något vi problematiserat tidigare i studien. Makten att tolka klientens situation är en del av arbetet som socialarbetaren (inom Socialtjänsten) inte undkommer. Socialarbetaren, genom delegation, har krav från samhällets sida att fatta moraliska beslut. Detta moraliska uppdrag skapar en diskrepans med det neutrala och opolitiska uppdrag som beskrivs i vissa delar av universitetens kurslitteratur enligt Levin (2013, s. 30). Socialarbetare anställda i människobehandlande organisationer är politiskt styrda och saknar samma nivå av autonomi som andra professioner åtnjuter. Socialsekreteraren har dock ansenlig mängd makt i utövandet av handlingsutrymmet i förhållandet till dennes klienter. Detta tar sig skepnad i socialsekreterarens möjlighet att applicera egna moraliska uppfattningar och preferenser i arbetet och fatta beslut efter dessa värderingar. I detta skede kan socialsekreteraren välja att föra klientens sak framför organisationens eller tvärtom (Svensson, Johnsson och Laanemets, s. 84f)

Begreppet *organisatorisk kentaur* illustrerar socialarbetarens dubbelsidiga roll som representant för sig själv och organisationen. Socialarbetarens personliga värderingar och professionella egenskaper kan påverka det arbete hen utför, och denna påverkan kan ha stor betydelse på resultatet. Samtidigt är socialarbetarens handlingsutrymme och makt knuten till organisationens tillgångar och resurser. Vidare är de uppgifter och handlingar som den anställde utför kopplade till organisationens uppdrag. Detta dubbelspel innebär att handlingar som utförs för att lösa snarlika situationer inte nödvändigtvis liknar varandra. Samtidigt influeras socialarbetaren av organisationens sociala kontext och institutionaliserade regler. Således tvingas socialarbetaren utföra sitt arbete med en rad förväntningar och antaganden från organisationens sida (Linde och Svensson 2013, s. 16.) Petra ger ett målande exempel där hon valt att agera efter egna värderingar och till klientens favör i stället för organisationens:

Hon var jättenära på att ta sitt körkort. Hon hade använt upp CSN-pengarna, de här 15 [15 000 kr]. Hon behövde två, tre lektioner och sen en uppkörning. Så jag fick beviljat av min chef att godkänna 5 lektioner för jag menar. Hon ska gå in och läsa på Komvux om några månader och ta CSN, hon kommer bli självförsörjande, och det är inom ett yrke där det behövs körkort. Hon har kämpat och hon har ingen att övningsköra med. Så jag och min chef kom fram till att hon har så lite kvar. Hon har följt sin planering från att tidigare inte gjort så mycket alls.

Petra ger uttryck för hur en socialarbetare nyttjar sin autonomi - sitt handlingsutrymme - till bristningsgränsen, vilket markerar hur dörren till Webers "järnbur" står på glänt. I inledningen⁹ av vår studie betonade vi att Webers tes fått utstå kritik, vilken går att sammanfatta med att de professionella byråkraterna faktiskt tillkämpat sig viss autonomi, vilken idag utgörs av handlingsutrymmet. Om nu byråkraterna (socialarbetarna) ej längre är fjättrade till "järnburen" kanske vi även vågar utgå ifrån att den slutna¹⁰ professionsgruppen något öppnat sig till omvärlden? Men kan vi verkligen helt bortse från strukturen, hierarkin, idétraditionen och det

⁹ Se 5.2 Max Webers legal-byråkratisk modell, sidan 7.

¹⁰ Framväxten av professionsgrupper innebär, enligt Weber, att det finns både öppna samt slutna grupper (Christofferson 2007, s. 39). De öppna grupperna kan i princip alla ansluta till medan de slutna har begränsat tillträde. Professionsetiken är huvudsakligen en kollegial etik, vari yrkesgruppens problem och behov styr.

institutionella handlandets påverkan? Organisationstänkandet och den kollegiala påverkan i beslutsprocessen går att urskönja i socialsekreterarnas resonemang:

Vi får ett handlingsutrymme där vi kan fatta beslut utifrån de krav vi ställer på klienten. Och jag har mandat att många gånger frångå, utifrån om det inte är klart om det är rimliga på klienten och sådana saker. Om det är något som är oklart så behöver du i regel gå med vad organisationen och regelverket säger, det är så man är rättssäker. Men det är inte alltid att det slår rätt ut. Då gäller det bara att värdera när det är rimligt att göra vad. (Andreas)

Ja, men jag vill också säga att jag får extremt mycket hjälp av organisationen i hur jag ska tänka och jag förstår alltid den andra sidan. Exempelvis när man inte kan godkänna något. [...] Jag har mitt handlingsutrymme och det betyder ändå att jag kan göra lite som jag vill. (Emma)

Charlotte resonerar kring hur hon förhåller sig till handlingsutrymmet samt hur hon tar hjälp av organisationen, chefer och kollegor i beslutsfattandet:

Ja, där kommer det även in att man skall granska sig och även prata med mina kollegor javisst jag har mitt handlingsutrymme men det inte kan gå helt emot reglerna, särskilt om det går emot klienten, för det måste vara rättssäkert också, men man har ett jättestort handlingsutrymme [...]

Då Charlotte resonerar kring ärendegenomgång med chefer och kollegor uttrycker hon:

Men däremot kan jag hamna i konflikt med mig själv. Att oftast då man får en handling och man träffar en person på ett nybesök så har man ett beslut ganska snabbt klart i sitt huvud. Men det är inte nödvändigtvis det slutliga beslutet. Då måste man granska sig, är det någonting som går emot regler, går det emot organisationen, går det emot mina kollegor eller chefens bedömning, eftersom jag personligen tycker någonting, då måste man granska sig själv. Varför vill jag fatta det här beslutet? Är det för att jag inte gillar situationen? Att ansökan inte borde finnas? Att personen kanske är lite girig? Eller osympatisk? Då måste man

överväga och sova på saken. Och fundera och inte göra förhastade beslut. För sen måste du ju också kunna stå för ditt beslut.

Hur organisationens praxis påverkar socialsekreteraren har ytterligare en dimension, nämligen en inre upplevelse av trångmål och vanmakt. Fem av sex intervjupersoner uppger att de ställs inför moraliska- eller etiska dilemman i sitt arbete. Den sjätte intervjupersonen nekar initialt att hon ställs inför sådana dilemman i sin yrkesutövning, men ger senare uttryck för att även hon stöter på dem. När vi granskar den insamlade empirin uppdagas det att begreppet moraliskt dilemma inte är det mest passande. En stor del av den frustration som intervjupersonerna uttrycker handlar inte nödvändigtvis om dilemman. I stället beskriver flertalet respondenter ett slags moraliskt kval vilket upplevs när handlingsutrymmet inskränks av utomstående faktorer;

[...] ofta känner jag att jag att jag kanske inte riktigt har tid eller möjlighet eller de insatser som behövs för att hjälpa olika personer. Det gör att jag ibland måste fatta lite motstridiga beslut. [...] Jag ser att det finns mycket att göra. [...] Jag tror att jag ofta vill väldigt mycket mer än vad jag kanske kan ge eller vad klienten själv vill. Och då kan det bli jobbigt för mig. Och om jag vet att det finns en insats som personen i fråga är motiverad men det är jättelång kö. (Ulla)

Jag hade en klient som ansökte om ekonomiskt bistånd som sålde sex mot ersättning och var tvungen att ta upp den som en inkomst. Det kändes sjukt moraliskt konstigt. [...] Ja, jag ville inte ta upp de pengarna som inkomst, det fick jag göra mot min vilja. [...] Sen beviljar jag ibland klienter som jag misstänker är fortsatt i kriminalitet. Det känns också inte rätt. (Julia)

Petra resonerar om hur det är moraliskt lättare att försvara krav hon håller med, medan det annars tar emot:

Eftersom jag håller med om det så tar det inte mig lika mycket mig emot att pusha på en sådan person för jag håller ändå med. Men när jag känner att jag inte håller med. Det är då det blir jobbigare för mig att gå i politikens ärenden liksom. (Petra)

Enligt Weinberg ska moraliska dilemman ses som situationer där det finns två eller flera val som är i konflikt med varandra. Dessa val har egna meriter, styrkor och svagheter. På så vis kan samtliga val argumenteras för, vilket skapar det moraliska dilemma (2009, s. 144). *Moralisk*

stress uppkommer när socialarbetarens handlingsutrymme på olika vis inskränks. Denna begränsning kan orsakas av bristande kompetens från socialarbetarens sida, tids- och resursbrist, behov av att följa order, konflikträdsla eller skillnader i professioners tolkningsföreträde (Oliver 2013, s. 206). Moralisk stress kan beskrivas som en process där socialarbetaren inte lever upp till egna moraliska förväntningar. Vidare innehåller moralisk stress aspekten att socialarbetaren känner en grad av moralisk skuld i ärendet, i förhållande till vilken grad socialarbetaren har utsatts för förhinder (Weinberg 2009, s. 144f).

Levin (2013, s. 41) uppger att socialarbetare befinner sig i en situation där de tvingas utföra komplicerat moraliskt arbete i en miljö som präglas av hög arbetsbelastning och bristande resurser. Således kan uttrycket moralisk stress kopplas till kollektiva omständigheter av inskränkt handlingsutrymme som inte är unika för enskilda socialarbetare. I stället präglas arbetsvillkoren för socialarbetare inom människobehandlande organisationer av denna verklighet. Samtidigt framhåller Levin (ibid, s. 36) att den nyinstitutionella organisationsteorin får oss att inse att inskränkta resurser inte är den enda förklaringen till de sociala institutionernas ibland knapphändiga handlingsutrymme. I stället framläggs de människobehandlande organisationernas institutionaliserade arbetssätt, kultur och tankemönster som en alternativ förklaring.

7.4 Sammanfattning

Om vi återkopplar till undersökningens frågeställningar börjar vi med att fråga oss: har vi lyckats fånga hur de professionella socialsekreterarna uppfattar de moraliserande aspekterna avseende deras arbete med ekonomiskt bistånd?

Socialsekreterarna i vår undersökning uppger att de ser sig själv som bärare av samhällets normer och lyfter fram samhället, organisationens (institutionens) samt den enskilde socialarbetarens roll vad gäller att förmedla moral till medborgarna (klienterna). Nyinstitutionell organisationsteori samt den legal-byråkratiska modellen lägger stor tonvikt på den idéhistoriska traditionen och det institutionaliserade beteendets - reproduktionen av tänkande och handlande - betydelse i utövandet av socialt arbete (Levin 2021; Levin 2013, s. 28f). I stora delar styrs handlandet, i denna kontext, inte av rationalitet utan av samhällets värderingar, traditioner, känslor och moraliska värderingar (Svensson, Johnsson & Laanemets 2008, s. 20f; Levin 2013, s. 36ff). Detta kommer till uttryck i samhället genom lagstiftningen,

politiska beslut, (Socialstyrelsens och kommunala) riktlinjer, organisationen och den enskilda socialarbetaren (Svensson, Johnsson & Laanemets 2008, s. 21).

Arbetet i människobehandlande organisationer innefattar ett - inte alltid direkt uttalat - uppdrag att förmedla samhällets moral och normer till klienterna. Nyinstitutionell organisationsteori påvisar att den byråkratiska logiken inte alltid bygger på rationalitet, vad gäller tänkande, handlande och lösningar. Institutionaliserade idéer, tankar, moralism och värderingar styr handlandet som socialsekreterarna utövar. Och även handlandet i sin tur är institutionaliserat då det bygger på idétradition och repetitivt beteende. Arbetet grundas på rationaliserade myter (Linde och Svensson, 2013, s. 17) samt teknologiserat arbete (Levin 2013, s. 28). I detta sammanhang spelar aktörens - socialsekreterarens - identifikation med organisationen en stor roll (Levin 2013, s. 39).

Vad gäller frågeställningen om vilken roll spelar moral i socialsekreterares maktutövning inom ekonomiskt bistånd? Påvisar nyinstitutionell såväl som den legalbyråkratiska modellen att moral spelar en väsentlig roll. Dock är det utifrån olika grundantaganden och perspektiv som moralens roll lyfts fram. Enligt nyinstitutionell organisationsteori går moralens roll i socialt arbete att härleda till institutionaliserade idéer, tankar och handlingar. Socialt arbete blir nästintill synonymt med moraliskt arbete. Webers modell påvisar däremot hur moralens roll ökar riskerna för minskad rättssäkerhet och godtycklighet.

Samtliga socialsekreterare uttrycker tydligt att de via sitt arbete förmedlar samhällets moral. Att handlägningsprocessen och det sociala arbetet som utförs präglas av moraliska bedömningar vittnar socialsekreterarnas utsagor om. Organisationens och den socialsekreterarens tillämpning av meningslösa insatser, åtgärder och krav tydliggör det sociala arbetets irrationella karaktär. De uttrycker tydligt att de ej tror på vissa insatser, de är medvetna om att det ej genererar något, ändå genomförs de.

Enligt Webers modell skall den byråkratiska organisationen bygga på rationellt handlande, det vill säga målmedvetna handlingar mot uppsatta givna mål. När socialsekreteraren inte agerar utifrån rationalitet, innebär det att handlingarna har en annan innebörd och bygger på ett annat normsystem. Analysen påvisar att målrationaliteten till stora delar inte styr socialarbetarnas beslutsfattande utan i stället värderingar, traditioner och känslor. Legitimitetsfrågan vad gäller upprätthållandet av den byråkratiska modellen är kopplad till både politikens inflödes- och

utflödessidan (Rothstein 1997, s. 47f). Och Webers modell betonar hur utflödessidan har störst betydelse för legitimiteten, då det är i medborgarens möten med förvaltningen, förkroppsligad genom tjänstemännen (socialsekreterarna), som de främst kommer i kontakt med makten. Det är i detta möte de kan avgöra om beslutsprocessen är legitim och tillkomna enligt demokratins spelregler (Rothstein 1997, s. 86). Detta skulle kunna tolkas som att ett indirekt brukarperspektiv faktiskt finns invävt i Webers modell.

Analysen påvisar dock att regelverket socialarbetarna arbetar utifrån ej nödvändigtvis minimerar godtycklighetens roll i socialt arbete, utan risken för maktmissbruk och godtycklighet finns alltid närvarande. Tillämpningen av den legal-byråkratiska modellen påvisar uttryckligen att socialsekreterarna i egenskap av tjänstemän, tar på sig samhällsuppdraget att pådyvla klienterna samhällets moral och normer. I handlandet synliggörs den hierarkiska styrningskedjan, vilken påvisar klienternas underordnade ställning. Maktförhållandet vad gäller över- och underordningen i relationen socialsekreterare och klient klarläggs av Webers modell med hänvisning till styrning, kontroll och myndighetsutövning (Sannerstedt 1997, s. 17, Lundquist 1997, s. 154). Socialsekreterarna beskriver hur klienter inträder den underordnade rollen, vilket visar sig i sättet de talar om sig själva och den situation de befinner sig i, eller via kroppsliga gester. Socialsekreterarna uttrycker tydligt hur de emellanåt uppfattar sig själva som verkställare av politiska beslut - instrument för politikerna - vilket påvisar den direkta och indirekta styrningen samt kontrollmekanismens karaktär.

Vad gäller den avslutande frågeställningen för undersökningen om hur upplever socialsekreterare att handlingsutrymmet påverkas av moraliska regler? Kan vi även utläsa olika resultat beroende på vilket perspektiv vi tillämpar. Analysen påvisar att Webers modell ej är tillräcklig för att förklara handlingsutrymmets roll i socialt arbete. Det förklaras med att den legal-byråkratiska förvaltningsmodellen i renodlad form innebär bilden av tjänstemannen som en kugge i maskineriet (enbart ett instrument för politikerna) och empirin påvisar tydligt att så inte är fallet.

Nyinstitutionell organisationsteori lyfter fram handlingsutrymmets roll i socialt arbete och förklarar tydligt de processer socialsekreteraren genomgår i beslutsfattandet. Ett visst mått av handlingsförmåga finns alltid närvarande i yrkesutövningen, då de på grund av sin dualistiska natur (organisatoriska kentauren) kan välja att handla mot chefer, kollegor samt organisationen och i stället agera utifrån egna värderingar (Linde och Svensson 2013, s. 16). Den dubbla

naturen och tillämpandet av handlingsutrymmet har tydliggjorts genom socialsekreterarnas beskrivningar av klientärenden, handläggningsarbete och beslutsprocesser. Organisationers behov av att etablera och upprätthålla legitimitet är centrala frågor inom det nyinstitutionella perspektivet. Socialsekreterarna ger uttryck för att vissa av de beslut de fattar i själva verket inte görs för att förbättra brukarens situation och nämner andra anledningar som att Socialtjänsten vill "spänna musklerna" eller "visa sig hårda". Detta ligger i samklang med teorins antagande om de sociala institutionernas behov att legitimera sin existens genom att visa upp en fasad som överensstämmer med samhällets syn på arbetet (Svensson, Johnsson och Laanemets 2008, s. 40ff).

Socialsekreterarna har att följa lagstiftning, råd och riktlinjer och politiska beslut samtidigt som de besitter ett handlingsutrymme, vilket de kan välja att tillämpa och nyttja, mot organisationen och för klientens sida. Socialsekreterarna utgör instrument för politiska ändamål och är upprätthållare av samhällets moral och normer, samtidigt som de kan välja att ta strid mot chefer och organisationen med hjälp av sin tillkämpade autonomi. Socialsekreterarnas dualistiska väsen innebär en konstant ambivalens på flera plan; hur de skall förhålla sig till organisationen, till klienterna samt till sig själva. Samtidigt som de är konstant utsatta för försök från olika - samhället och organisationen - håll att påverka yrkesutövningen, genom direkt samt indirekt styrning och kontroll (Sannerstedt 1997, s 17). Den konstanta inre och yttre pressen på socialsekreterarna att tillfredsställa motstridiga målsättningar, utföra meningslösa insatser, samt medvetenheten om att de lösningar - åtgärder och insatser - som tillämpas ej är de bäst lämpade för klienterna skapar moralisk stress. Vidare uttrycker socialsekreterarna hur hög arbetsbelastning inte tillåter dem att utföra sitt arbete på den nivå de önskar, vilket också bidrar till moraliska kval.

Analysen påvisar att de olika perspektivens tillämpbarhet skiftar. Vad gäller institutionens - socialtjänstens - samhälleliga uppdrag att påtvinga klienter att internalisera samhällets moral och normer förklaras med hjälp av båda perspektiv. När maktutövningens karaktär avhandlas påvisas det främst med hjälp av Webers modell. Däremot vad gäller att förklara och beskriva handlingsutrymmets roll, det vill säga socialsekreterarnas autonomi, är främst det nyinstitutionella perspektivet tillämpbart. Det är samspelet, kombinationen av det nyinstitutionella perspektivet och Webers modell, vilket möjliggör skapandet av en samlad bild av socialsekreterarens moraliska roll och yrkesutövning inom ekonomiskt bistånd. Styrkor och svagheter inom respektive teori kompletterar helt enkelt varandra och ökar vår förståelse.

8. Avslutande diskussion

Om vi placerar socialsekreteraren längs en skala med två poler, kan den organisatoriska kentauren utgöra en pol och kuggen i maskineriet utgöra den motsatta polen. Och det är nog någonstans i gränslandet mellan de två extremerna vi faktiskt finner socialsekreterarens moraliska uppdrag och roll. Likaså kan handlingsutrymmets karaktär även problematiseras från olika håll, det nyinstitutionella perspektivet relaterar det till en handlingsförmåga som är knuten till organisatoriska myter och irrationella traditioner, medan Webers perspektiv knyter det till den hierarkiskt styrda byråkratens maktutrymme över klienterna. Och det är väl även här någonstans mellan socialsekreterarens irrationella handlingsförmåga och Webers stelbenta rationella byråkrat som vi finner handlingsutrymmets faktiska karaktär.

Webers inverkan på statsapparaten i allmänhet samt organisationsteori och samhällsvetenskaplig analys i synnerhet, har över tid varit påtaglig och kväst utmanande och ifrågasättande perspektiv i sin linda. Men likt vi sett här finns det inget enskilt teoribygge vilket utförligt kan redogöra samtliga aspekter av organisatoriskt och individuellt handlande. Den legal-byråkratiska modellen utgör ett analytiskt instrument, den påvisar inte hur det verkligen förhåller sig utan bara hur idealtypen borde se ut och det samma gäller ju även för det andra perspektivet.

Det nyinstitutionella perspektivet fyller i många av de hål och luckor vilka Weber lämnar öppna för oss. Samtidigt som detta "nya" perspektiv i sig kanske kan ses som något naivt då maktstrukturer har underordnad betydelse. Webers huvudsakliga tes att rationaliteten är det som styr ekonomin, samhällsutvecklingen och byråkratins framåtskridande är nog det som ständigt aktualiserar hans teoribygge. Implementeringen av evidensbaserad praktik, New Public Management samt automatiseringen/robotiseringen av socialtjänsten är samhällstendenser vilka stärker teorins tillämpbarhet. Med hjälp av Webers lins kan vi faktiskt förstå och förklara denna pågående trend av ökad teknologisering och effektivisering av socialtjänsten.

Vår studie har gjort oss medvetna om vilken utsatt position socialsekreterare befinner sig i, de är konstant påverkade av inre och yttre omständigheter, de är ständigt ifrågasatta av omvärlden och deras förehavanden befinner sig under samhällets förstoringsglas. Detta ställer av naturliga skäl oerhört stora krav på socialarbetaren att vara yrkesprofessionell och iakttagande av förändringar på alla plan. Legitimiteten för organisationen samt den enskilde socialarbetarens handlande grundas till stora delar på att det speglar samhällets moral och värderingar samtidigt

som beslutsfattandet måste utmärkas av transparens och vara demokratiskt förankrat. De reella omständigheter vilka socialsekreteraren verkar inom kräver en handfast och stoisk liknande karaktär för att klara det dubbla uppdraget av upprätthållare och samhällsförbättrare. Frågan som naturligt följer är om denna arketyper är uppnåbar? Är det ens möjligt för socialarbetaren att uppfylla alla de olika roller hen tilldelats?

Litteraturlista

- Akademikerförbundet SSR (2017) *Etik i socialt arbete - etisk kod för socialarbetare*.
- Ahrne, Göran (2015) Att designa ett kvalitativt forskningsprojekt. I: Göran Ahrne & Peter Svensson (red.) *Handbok i kvalitativa studier*. Malmö: Liber.
- Ahrne, Göran & Peter Svensson (red.) (2015) *Handbok i kvalitativa studier*. Malmö: Liber
- Albrow, Martin (2020) Max Weber: From Modernity to Globality – a Personal Memoir. *Theory, Culture & Society*. Vol. 37 (7/8): 315-32
- Bryman, Alan (2018) *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber.
- Christoffersen, Svein-Aage (red.) (2007) *Professionsetik*. Falkenberg: Gleerups.
- Christoffersen, Svein-Aage (2007) Professionerna och professionsetik - vad är det? I: Christoffersen, Svein-Aage (red.) (2007) *Professionsetik*. Falkenberg: Gleerups.
- Eriksson-Zetterquist, Ulla & Göran Ahrne (2015) Intervjuer. I: Ahrne, Göran & Peter Svensson (red.) *Handbok i kvalitativa studier*. Malmö: Liber.
- Hjerm, Mikael, Simon Lindgren & Marco Nilsson (2014) *Introduktion till samhällsvetenskaplig analys*. Malmö: Gleerups.
- Hjerm, Mikael & Simon Lindgren (2014) Metod och metod - jag vill ju förstå samhället? I: Mikael Hjerm, Simon Lindgren & Marco Nilsson. *Introduktion till samhällsvetenskaplig analys*. Malmö: Gleerups.
- Johansson, Kerstin (2013) Kunskap, makt och styrning. I: Stig Linde, Kerstin Svensson (red.). *Förändringens entreprenörer och tröghetens agenter. Människobehandlande organisationer ur ett nyinstitutionellt perspektiv*. Malmö: Liber
- Johansson, Staffan, Peter Dellgran & Staffan Höjer (2015) (red.). *Människobehandlande organisationer. Villkor för ledning, styrning och professionellt välfärdsarbete*. Stockholm: Natur & Kultur.

Johansson, Staffan (2015) Organisationsteoretiska perspektiv på människobehandlande organisationer. I: Staffan Johansson , Peter Dellgran & Staffan Höjer (red.). *Människobehandlande organisationer. Villkor för ledning, styrning och professionellt välfärdsarbete*. Stockholm: Natur & Kultur.

Levin, Claes (2021) *Konflikten mellan ärende och människa*. Socionomen, 4 februari 2021 [<https://socionomen.se/forskning/vetenskapliga-artiklar/konflikten-mellan-arende-och-manniska>] Hämtat: 2021-05-05

Levin, Claes (2013) Socialt arbete som moralisk praktik. I: Stig Linde, Kerstin Svensson (red.) *Förändringens entreprenörer och tröghetens agenter. Människobehandlande organisationer*. Malmö: Liber.

Liedman, Sven-Eric (1997) *I skuggan av framtiden. Modernitetens idéhistoria*. Bonnier Pocket: Viborg

Lind, Rolf (2019) *Vidga vetandet*. Lund: Studentlitteratur.

Linde, Stig, Kerstin Svensson (red.) (2013). *Förändringens entreprenörer och tröghetens agenter. Människobehandlande organisationer ur ett nyinstitutionellt perspektiv..* Malmö: Liber.

Linde, Stig & Kerstin Svensson (2013) Bokens ärende. I: Linde, Stig, Kerstin Svensson (red.). *Förändringens entreprenörer och tröghetens agenter. Människobehandlande organisationer ur ett nyinstitutionellt perspektiv..* Malmö: Liber

Lindgren, Simon (2014) Kvalitativ analys. I: Mikael Hjerm, Simon Lindgren & Marco Nilsson. *Introduktion till samhällsvetenskaplig analys*. Malmö: Gleerups.

Lindgren, Simon (2014) Tematisering. I: Mikael Hjerm, Simon Lindgren & Marco Nilsson. *Introduktion till samhällsvetenskaplig analys*. Malmö: Gleerups.

Lindkvist, Lars, Jörgen F. Bakka & Egil Fivelsdal (2014). *Organisationsteori: struktur, kultur, processer*. Stockholm: Liber.

Lundquist, Lennart (1997) Etik och förvaltning. I: Bo Rothstein (red.) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. SNS Förlag: Kristianstad.

Nationalencyklopedin (2021) www.ne.se

Oliver, Carolyn (2013) Including moral distress in the new language of social work ethics. *Canadian Social Work Review / Revue canadienne de service social*, 2013, Vol. 30 (2): pp. 203-216.

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

Rothstein, Bo (red.) (1997) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. SNS Förlag: Kristianstad

Rothstein, Bo (1997) Demokrati, förvaltning och legitimitet. I: Bo Rothstein (red.) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem* SNS Förlag: Kristianstad.

Rothstein, Bo (red.) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem* SNS Förlag: Kristianstad.

Sannerstedt, Anders (1997) Implementering - hur politiska beslut genomförs i praktiken. I: Bo Rothstein (red.) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem* SNS Förlag: Kristianstad.

Socialstyrelsen (2013) *Ekonomiskt bistånd - Handbok för socialtjänsten*.

Socialtjänstlag (2001:453)

Sociology group (2021) Understanding Max Weber's "iron cage".

[<https://www.sociologygroup.com/iron-cage-max-weber-theory/>] Hämtat: 2021-05-21

SOU 2008:18. *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten - till nytta för brukaren*. Betänkande av Utredningen för en kunskapsbaserad socialtjänst.

Vetenskapsrådet (u.å) *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*. [<http://www.codex.vr.se/texts/HSRF.pdf>]

Svensk ordbok (2021a) *Makt*. [<https://svenska.se/tre/?sok=makt&pz=1#>] Hämtat: 2021-04-21

Svenska Akademiens ordlista (2021a) *Makt*. [<https://svenska.se/tre/?sok=makt&pz=1#>]

Hämtat: 2021-04-21

Svenska Akademiens ordlista (SAOL 2021b) *Styra*. [<https://svenska.se/tre/?sok=styra&pz=1>] Hämtat: 2021-04-21

Svensk ordbok (SO 2021b) *Styra*. [<https://svenska.se/tre/?sok=styra&pz=1>] Hämtat: 2021-04-21

Svenska Akademiens ordlista (SAOL 2021c) *Hierarki*. [<https://svenska.se/tre/?sok=hierarki&pz=2>] Hämtat: 2021-04-21

Svensk ordbok (SO 2021c) *Hierarki*. [<https://svenska.se/tre/?sok=hierarki&pz=2>] Hämtat: 2021-04-21

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

Weinberg, Merlinda (2009) MORAL DISTRESS: A Missing but Relevant Concept for Ethics in Social Work. *Canadian Social Work Review / Revue canadienne de service social*, 2009, Vol. 26 (2): pp. 139-151 (Published by: Canadian Association for Social Work Education)

Bilaga 1 Intervjuguide

Nummer: Datum: Ålder: Kön: Anställningstid:

Stödfrågor:

1. Hur ser du på maktförhållandet mellan Socialtjänsten och klienterna?

1.1. Anser du att det finns en över- och underordning (maktobalans) mellan organisationen och klienterna? - *Talar ni om över- och underordning?*

1.1.1. Om ja: Kan du utveckla hur över- och underordningen ter sig? - *Hur yttrar det sig i arbetet i stort?*

1.1.1.1. Hur påverkar klienternas beroendeställning det faktiska arbetet?

1.2. I egenskap av professionell socialarbetare, hur uppfattar du ditt maktförhållande gentemot klienterna? - *I interaktion, i ansökan eller kontroll av klient*

1.2.1. Kan du utveckla hur maktförhållandet påverkar ditt arbete med klienterna? - *I vilka situationer spelar maktförhållandet in mer än andra?*

1.2.1.1. Uppfattar du att maktförhållandet är nödvändigt för arbetet? - *Hade arbetet gått att utföra utan att socialarbetaren använder sig av makt i sitt arbete?*

1.2.1.2. Har du några tankar/idéer om hur arbetet kunnat omorganiseras eller reformeras för att förminska maktobalansen?

2. Uppfattar du att Socialtjänstens arbete är präglad av vad samhället tycker är rätt och fel? - Uppfattar du att samhällets syn på god och icke god moral är central i Socialtjänstens uppdrag?

2.1. Talar man om hur moral spelar in i arbetet på din arbetsplats? - *Talar man om det inom organisationen (medarbetare/chefer)?*

2.1.1. Om ja: Hur går dialogen? Vad är det som tas upp?

2.2. Som socialsekreterare, ser du på ditt arbete med klienterna som ett moraliskt uppdrag?

2.2.1. Uppfattar du att du förmedlar "samhällets" normer till klienterna genom att du utreder och kontrollerar att de "skött sig"? - *När någon får avslag eller beviljas*

bistånd baseras beslutet på en individuell bedömning om behov. Finns behovet så måste Socialarbetaren ta ställning till om klienten har levt upp till de krav som ställs av organisationen eller socialarbetaren för att klienten ska få behovet tillgodosett.

2.2.1.1. Uppfattar du att du som socialarbetare har en kontrollerande funktion?
- Uppfattar du att denna kontrollerande funktion är förankrad i vad samhället anser vara rätt/fel?

2.2.1.1.1. När en klient får avslag på sin ansökan om ekonomiskt bistånd, ser du beslutet som ett uttryck för att klienten inte levt upp till samhällets och ditt professionella krav på rådande moralitet?

2.3. I vilken utsträckning tror du att klienter som inte lever upp till organisationens och dina krav uppfattas som omoraliska av samhället i stort?

3. Känner du till begreppet handlingsutrymme? (*Förklara för gemensam referensram - lagar, Socialstyrelsen, kommunala riktlinjer etc.*)

3.1. Uppfattar du att samhällets syn på rätt och fel är kopplat till det handlingsutrymme du har som socialarbetare?

3.1.1. Använder du dig av moraliska överväganden i ditt beslutsfattande? - *Om ja: på vilket sätt, förklara?*

3.1.1.1. Hur kan socialsekreterarens beslutsfattande påverkas av deras ställning som representant för sin organisation och klient samtidigt?

3.2. Upplever du att lagar, råd och riktlinjer begränsar ditt handlingsutrymme?
Påverkar det dina möjligheter vad gäller att bevilja ekonomiskt bistånd? På vilket sätt? Utveckla.

3.2.1. Hamnar du i moraliska dilemman i ditt arbete med klienterna? *På vilket sätt? Hur uppfattar du det/hur påverkar det dig?*

3.3. Har du några egna exempel på moraliska konflikter inom organisationen som skapats på grund av ditt handlingsutrymme?

Bilaga 2 Intervjuförfrågan

Johan Ahrenstedt och Kalle Nieminen.

Kontakt: *Johan* –

Hej kära kollegor!

Jag och min kurskamrat Kalle har börjat skriva på vår c-uppsats. Vi har förhoppningen att du har möjligheten att avsätta ca 30-45 minuter för en intervju (eventuellt kommer det ta ett par minuter extra att hitta varandra på Zoom eller annan mjukvara). Vi önskar att utföra dessa intervjuer mellan den 19:e april och 7:e maj. Uppsatsens deadline är i slutet av maj. Om denna tidsram inte passar så är du mer än välkommen att höra av dig till oss så vi kan planera in en tid som passar dig bättre. Vår uppsats har målsättningen att studera socialarbetares uppfattning om makt, moral och handlingsutrymme inom Socialtjänsten, specifikt ekonomiskt bistånd.

Vid intresse kontakta mig på

Intervjuformat

Intervjun är semistrukturerad till sin utformning. Detta innebär att intervjun kommer ledsagas av en intervjuguide. Samtidigt kommer det lämnas ansenligt utrymme åt respondenten att uttrycka sig och föra diskussionen framåt. Formatet tillåter oss som intervjuare att ställa följdfrågor och föra diskussionen i en ny riktning om något behöver utforskas närmare. Vi eftersträvar att genomföra 8 intervjuer. Intervjun kommer att ske via Zoom eller snarlik mjukvara efter respondentens önskemål. Respondenterna kommer att anonymiseras och endast presenteras i form av kön, ålder och anställningstid inom ekonomiskt bistånd. Respondenten tar paus om så önskas. Vidare kan respondenten när som helst välja att avsluta intervjun.

Under intervjun kommer vi att använda oss av ljudinspelningsprogram, på så vis kommer endast ljudet att spelas in. Vi inbjuder respondenten att ha sin kamera påslagen under intervjuförfarandet, men det är helt frivilligt. Ljudupptagningen kommer endast att användas i syfte att transkribera intervjun. Efter transkriberingen är utförd kommer ljudfilerna att raderas.

Återkoppling

Efter slutgiltigt godkännande och vid önskemål skickar vi gärna den färdiga uppsatsen till samtliga respondenter.

Tack på förhand,

Johan och Kalle