



LUNDS UNIVERSITET

Socialhögskolan

*Mitt handlingsutrymme är stort så länge det är
försvarbart*

*En kvalitativ studie om hur socialarbetare på ekonomiskt bistånd upplever att styrning
påverkar arbetet och dess handlingsutrymme*

Linnea Sandström & Cornelia Kagg

Kandidatuppsats SOPA63

HT 2021

Handledare: Torbjörn Hjort

Abstract

Author(s): Linnea Sandström & Cornelia Kagg

Title: Discretion and steering - a qualitative study.

Supervisor: Torbjörn Hjort

Assessor: Anders Lundberg

The aim of this study is to investigate how social workers at social assistance experience that steering affects their work and discretion. The steering we intend to investigate is policy, regulations, management and other types of steering. This with regard to our theoretical perspective about discretion and street-level bureaucracy. Our study is qualitative and it is based on interviews with six social workers at two different social service offices in Sweden. The empirical material has been processed from our theoretical perspective, previous research, our interpretations and perceptions.

Our results have shown that the social workers experience having a huge discretion. However, they feel that policy and regulations limit their discretion in certain situations. They mention some dilemmas that arise in their everyday work. They feel that they in some situations end up between the client's needs and the mission of the organization. The social workers do not experience that the management limits their discretion, instead they experience that the management gives them trust and big responsibility in their everyday work. Our results have shown that social workers' work is affected by other types of steering, such as documentation requirements and budget awareness. They feel a frustration that their work focuses too much on numbers, efficiency and statistics. In our results we have identified other factors which affect the social workers' discretion, such as individual factors and professional interpretations.

Keywords: Distraction, Street-level bureaucracy, Management, Social workers, Social assistance

Innehållsförteckning

1. Inledning	4
1.1 Problemformulering	4
1.2 Syfte & frågeställningar	5
1.3 Begrepp	6
1.4 Fortsatt framställning	6
2. Bakgrund och kontextualisering	7
2.1 Socialbidragets utveckling	7
2.2 Socialbidrag	7
2.3 Skälig levnadsnivå	8
2.4 Regleringen av socialbidraget och lokala policyer	8
3. Aktuellt forskningsläge	9
3.1 Tillvägagångssätt av sökning	9
3.2 Handlingsutrymme	9
3.3 Styrningsformer	11
4. Metod	13
4.1 Metodologiska överväganden	13
4.2 Urval	14
4.3 Tillvägagångssätt	14
4.4 Metodens tillförlitlighet	15
4.5 Bearbetning och analys	16
4.6 Etiska överväganden	17
4.7 Förförståelse	18
4.8 Arbetsfördelning	19
5. Teori	19
5.1 Handlingsutrymme & gräsrotsbyråkrati	20
6. Empiripresentation med analys	22
6.1 Presentation av intervjupersoner	22
6.2 Upplevelsen av det egna handlingsutrymmet	22
6.3 Handlingsutrymmet begränsningar och dilemman	24
6.4 Öppna tolkningar och rättssäkra beslut	27
6.5 Ledningens påverkan på handlingsutrymmet	29
6.6 Olika typer av styrningsformer	31
7. Avslutande diskussion	34
8. Referenser	38
8.1 Bilaga 1	40
8.2 Bilaga	42

1. Inledning

Ekonomiskt bistånd fungerar som ett yttersta skyddsnät för de människor som har ekonomiska problem. Ekonomiskt bistånd syftar till att ge familjer eller enskilda personer skälig levnadsnivå (Socialstyrelsen, 2021). Lagen säger att *“Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt”* Ovanstående citat redogör för det som skrivs i 4 kapitlet 1§ 1st. Socialtjänstlagen (2001:159). Behovsprövningen är individuell och ska ta hänsyn till omständigheter i det enskilda fallet eftersom den skäliga levnadsnivån inte är fastställd till ett visst belopp. *“Oavsett hur kommunen organiserar sig omfattas verksamheten med ekonomiskt bistånd av socialtjänstlagen och lagens krav på god kvalitet”* skriver Socialstyrelsen (2021) på sin hemsida.

Ekonomiskt bistånd eller socialbidrag är ett utmanande arbete då det ställer höga krav på socialarbetaren. Det ställer krav på socialarbetarens professionalitet och kompetens och de alltid ska agera utifrån klientens bästa (Hjort, 2019) En annan viktig fråga är hur socialarbetare påverkas av de regler och policy som är styrande inom organisationen. Detta eftersom de lagar och regler som är styrande inom ekonomiskt bistånd i huvudsak är ramlagar vilket ger socialarbetaren ett handlingsutrymme (Wörten, 2010). Socialarbetare har förmågan att utforma sitt arbete inom ramen för deras kommun och deras kunskaper (Hjort, 2019). Men även om socialarbetaren har ett visst handlingsutrymme är det begränsat inom de ramar som organisationen skapat (Svensson et al. 2008) Socialarbetare är i sitt arbete styrda av överenskommelser och direktiv från högre nivåer (Lipsky, 2010). Förutom denna styrning behöver socialarbetare förhålla sig till en ökad kontroll av det egna arbetet, en ökad budgetmedvetenhet och en ökade dokumentationskrav. Denna styrning innefattar bland annat det nya styrningssättet New public management vilket socialarbetare menar har tunnats ut kärnan i det sociala arbetet (Lauri 2016).

1.1 Problemformulering

Att vara professionell innebär att ha en viss frihet i sin yrkesroll. Men samtidigt är socialarbetare bundna till organisationens policy och regelverk (Evans, 2013) Socialarbetare upplever många gånger att deras handlingsutrymme begränsas och att de många gånger inte kan utöva sitt yrke fullt ut på grund av de regler och policyer som är styrande inom

organisationen. Detta eftersom de styrs av regelverk och policyer på såväl lokal som nationell nivå. Tidigare studie har visat att socialarbetare upplever att de är tvingade att följa lagar men har olika uppfattningar om hur organisatoriska policyer och regler ska följas (Evans, 2013). Tidigare studier har också visat att socialarbetare med hjälp av sitt handlingsutrymme kan utforma sitt arbete inom ramen för deras kommun och kunskaper. Å andra sidan behöver socialarbetare också förhålla sig till sin arbetsgrupp och chef. Handläggningen och själva processen gällande behovsprövning kan därför skiljas åt beroende på vilken kommun som socialarbetaren arbetar inom (Hjort, 2019). Tidigare forskning visar att det sociala arbetet på senare år förändrats både gällande både organisering och styrning (Lauri, 2018). Denna förändring benämns som New Public Management (Jessen, 2015). Detta har inneburit att socialtjänsten blivit mer styrd av siffror, effektivitet och resultat. Vilket har skapat en osäkerhet kring socialarbetarens kunskapsanvändning eftersom de behöver förhålla sig till andra riktlinjer och direktiv (Hjärpe, 2020). Utifrån tidigare studier har vi identifierat ett fenomen som vi anser är intressant att studera för socialsekreterare som är verksamma inom ekonomiskt bistånd. Detta fenomen handlar om hur socialarbetarens handlingsutrymme påverkas av styrning i organisationen vilket innefattar policy, regelverk och ledning. Men även andra styrningsformer såsom dokumentationskrav och en ökad budgetmedvetenhet. Tidigare studier visar att styrning påverkar socialarbetarens arbete då de i vissa situationer hamnar mellan organisationen och klientens behov. De ansåg också att de organisatoriska reglerna begränsar deras handlingsutrymme (Evans, 2013). Vi är intresserade av att forska vidare i hur socialarbetare inom ekonomiskt bistånd upplever att styrning påverkar deras arbete med behovsprövning och deras handlingsutrymme.

1.2 Syfte & frågeställningar

Syfte med vår studie är att undersöka och analysera hur socialarbetare inom ekonomiskt bistånd upplever att styrning påverkar arbetet med behovsprövning och deras handlingsutrymme.

Studiens syfte kommer besvaras med följande frågeställningar:

- Hur påverkar regler och policyer socialarbetarnas handlingsutrymme?
- Hur påverkar ledningen socialarbetarnas handlingsutrymme?
- Hur blir olika typer av styrningsformer synligt i deras arbete?

1.3 Begrepp

Ekonomiskt bistånd

Ekonomiskt bistånd är ett stöd som regleras i socialtjänstlagen. Individer kan söka ekonomiskt bistånd hos socialtjänsten i sin hemkommun. Detta stöd söks av individer som har problem med att försörja sig själva och sin familj. Ekonomiskt bistånd består av ett försörjningsstöd vilket ska täcka hushållets utgifter i månaden. Nivån för det ekonomiska biståndet baseras på den så kallade riksnormen. Riksnormen är ett miniminivå som gäller i hela landet och ska täcka de behov som krävs. Det gäller kostnader för kläder, livsmedel, förbrukningsvaror, hygien, hälsa, lek och fritid, dagstidning och telefon. Ekonomiskt bistånd består också av bistånd i livsföring i övrigt vilket inbegriper de behov som uppstår då och då i livet. Exempelvis kostnader för sjukvård, medicin, tandvård, umgänge med andra barn, begravning och flyttkostnad. För de individer som söker ekonomiskt bistånd görs en individuell bedömning där socialarbetare ser vad som är skäligt för den som söker (Socialstyrelsen, 2021).

Policy och regelverk

Policy och regelverk är riktlinjer för en organisation som berättar hur verksamheten och det dagliga arbetet ska bedrivas och styras. I denna studie är vi intresserade av såväl lokala som nationella policy och regelverk som är styrande inom ekonomiskt bistånd i två kommuner i södra Sverige. Detta inbegriper bland annat socialstyrelsens råd och riktlinjer.

1.4 Fortsatt framställning

I detta avsnitt kommer en beskrivning om vad varje kapitel kommer att handla om. Detta för att få en helhetsbild av hur uppsatsen är uppbyggd och för att underlätta orienteringen av uppsatsen. Efter vårt inledande kapitel med avsnitt om problemformulering, studiens syfte och frågeställningar kommer ytterligare sex kapitel. I kapitel två får läsaren en bakgrund om socialbidragets historia och mer kunskap om vad socialbidrag är för något. I kapitel 3 presenteras aktuellt forskningsläge där vi lyfter fram tidigare forskning som gjorts på området utifrån två teman, handlingsutrymme och styrning. I kapitel 4 beskrivs vilka metoder som använts i studien. I detta kapitel beskrivs metodologiska övervägande, urval, tillvägagångssätt, metodens tillförlitlighet, bearbetning och analys, etiska övervägande, förförståelse och arbetsfördelning. I kapitel 5 presenteras ett teoretiskt perspektiv som är Michael Lipskys teori om handlingsutrymme och gräsrotsbyråkrati. I vårt sjätte kapitel redovisas resultaten utifrån vårt insamlade empiri. I vår analys kommer vi koppla det

empiriska material med tidigare forskning och vårt valda teoretiska perspektiv. I vårt avslutande kapitel 7 kommer en diskussion föras kring vårt insamlade material och vår valda teori som avslutas med förslag på vidare forskning.

2. Bakgrund och kontextualisering

2.1 Socialbidragets utveckling

Att bekämpa fattigdom har sedan mellankrigsperioden och återuppbyggnadsarbetet efter andra världskriget varit en central politisk fråga (Swärd, 2019). Välfärdspolitiken fokuserade då inte på särskilda stödsystem utan hade bredare välfärdslösningar som inkluderade flera grupper. Under denna tid fanns inga sociala skyddsanordningar för arbetslöshet, sjukdomar och olyckor. Detta till skillnad från idag där vi har ett socialbidrag som skydd för människor i utsatta situationer (Swärd, 2019). Systemet för socialbidrag infördes som en politisk lösning i syfte att hjälpa de mest fattiga och utsatta människor ekonomiskt. Detta system gick från att vara en universell lösning till en mer selektiv. De selektiva rättigheterna skulle inrikta sig på en specifik grupp, det vill säga de fattigaste och mest utsatta människorna. Under 1990-talet i samband med de samhällsekonomiska kriserna ökade behovet av socialbidrag och det fick en viktigare roll i välfärdssystemet (Swärd, 2019).

Enligt lagstiftningarna skulle försörjningsstödet från en början vara kortvarig och tillfällig lösning. När synen på fattigdomen förändrats så utvecklades och förändrades också kraven på att bli beviljad stödet (Swärd, 2019). Det ekonomiska biståndet blev under senare tid allt mer långvarigt. Det infördes också jobbstimulans vilket omfattar aktiva åtgärder till arbete och utbildning. Detta i syfte att stärka klientens resurser och skapa fler förutsättningarna för de i framtiden komma ut i arbetslivet och ha möjlighet att försörja sig själva (Salonen, 2019).

2.2 Socialbidrag

Socialbidrag definieras som stöd till försörjning som familjer och enskilda personer kan få beviljat genom en behovsprövning. Behovsprövningen innebär att den individ som söker socialbidrag behöver uppfylla vissa krav för att få stödet beviljat. Begreppen försörjningsstöd, ekonomiskt bistånd och socialbidrag definieras som synonymer till den behovsprövade hjälpformen på en kommunal nivå (Swärd, 2019). Biståndet finansieras av det allmänna det vill säga kommun eller staten. Socialbidraget är reglerat i lagar och

förordningar. Behovsprövning är en kommunal angelägenhet och är därför på en kommunal nivå den sista nödvändiga försörjningsformer för att hjälpa de exkluderade och utsatta i samhället (Salonen, 2019).

2.3 Skälig levnadsnivå

Klienter som söker socialbidrag ska med hjälp av stödet få en skälig levnadsnivå. År 1998 infördes den så kallade riksnormen som var den lägsta nivån av försörjningsstödet. Kommunerna har dock en valmöjlighet att sätta ett högre belopp (Salonen, 2019). Ekonomiskt bistånd eller försörjningsstöd är en kommunal angelägenhet. Kommunen har sin egna norm och lokala anvisning. I vårt samhälle har de skett en stor förändring gällande policy, regelverk och faktiska beslut (Salonen, 2019). Dessa förändringar och lokala ordning skapar en rättsosäkerhet för de individer som främst ansöker om de försörjningsstödet. I en tidigare granskning av socialstyrelsen framkom det att kommunens syn och tolkning av skälig levnadsnivå är snäv och problematisk. Detta eftersom somliga kommuner inte baserar sin beräkningar på individuella bedömningar och faktiskt kostnader. Istället använder de sig av riksdagens årliga riksnorm som grund för skälig levnadsnivå. Det framkom också att det i vissa fall saknad styrdokument för hur skälig levnadsnivå ska beräknas och tolkas (Salonen, 2019).

2.4 Regleringen av socialbidraget och lokala policyer

Socialtjänstlagen, socialstyrelsens råd och domar från förvaltningslagen hanterar regleringen av socialbidraget på en nationell nivå (Hjort, 2019). Regelverk, nationella lagar och råd blir synliga när en socialarbetare på kommunal nivå möter klienten. Socialtjänstlagen ger utrymme för stor variation vilket blir synligt i hur kommunerna förhåller sig till socialbidraget. Riksnormen är styrande och utformar bidraget i kommunerna men beloppen som betalas ut till samma hushåll kan se olika ut vilket beror på systemskillnaderna inom de olika kommunerna (Hjort, 2019). Socialarbetaren behöver förhålla sig till olika policy och regelverk både på nationell och lokal nivå. Lokala policyer säger hur ledningen vill att arbetet med socialbidraget ska hanteras, vad som anses vara skäligt och lämpliga krav på motprestationer. Utöver detta styr dokument med handlingsplaner handläggningen av socialbidraget. Hur mycket dessa lokala policyer följs upp och hur viktig roll dessa har i kommunen och i den enskilde socialarbetarens arbete är inte alltid självklart. I vissa kommuner är policyer mer styrande och synligare än i andra kommuner. Utöver detta har

socialarbetare även arbetsgruppen och sin chef att förhålla sig till. I dessa arbetsgrupper förs det en del diskussioner sinsemellan och på så sätt kan arbetsgruppen influera och påverka socialarbetarens beslut i handläggningen. En slutsats är att socialarbetarens arbete kan se annorlunda ut beroende på vilken kommun de arbetar inom (Hjort, 2019).

3. Aktuellt forskningsläge

I detta kapitel lyfter vi fram studier som har relevans för vår studie.

3.1 Tillvägagångssätt av sökning

När vi sökt efter litteratur och relevant forskning har vi till största del använt oss av Lubsearch. Vi använde oss av funktionen "peer reviewed" för att hitta granskade forskningsartiklar. Några sökord vi använt oss av är: "discretion", "social work", "street-level bureaucracy", "social assistance" "organisational rules", "social services", "dilemmas in social work". "New public management", "management". När vi försökte hitta material skrivet på svenska visade det sig vara begränsat när vi använde oss av funktion peer reviewed. Sökord vi använde oss av på svenska var "socialarbetarnas handlingsutrymme" "handlingsutrymme" "ekonomisk bistånd" "försörjningsstöd". De svenska sökorden gav inte lika bra resultat.

3.2 Handlingsutrymme

Socialarbetare har en viss frihet i sin yrkesroll. Samtidigt som de är bundna till organisationens regelverk och policyer (Evans, 2013). Reglerna specificerar hur beslut ska fattas och huruvida arbetsprocesser ska utföras. I studien genomförd på en lokal myndighet i England undersöktes socialarbetarens inställning till regler och policyer inom organisationen. Detta för att ta reda på hur socialarbetare engagerar sig i organisatoriska regler och policyer i deras dagliga arbete. Studien kom fram till att socialarbetare på den engelska myndigheten kände sig tvingade att följa lagar men hade en oense uppfattning om hur organisatoriska regler skulle följas. En del av de tillfrågade socialarbetare ansåg att de organisatoriska reglerna begränsar deras handlingsutrymme. De upplevde också att det skapades ett dilemma mellan klienternas och organisationens behov (Evans, 2013).

Det finns olika förutsättningar och erfarenheter av prioriteringar och beslutsfattande inom socialtjänsten (Wörlén, 2010). Sveriges kommuner är autonoma, det vill säga självständiga. Staten har gett kommuner egen beslutanderätt och varje kommun har egen målsättningar. Detta innebär att det finns skillnader i hur socialtjänsterna är uppbyggda, dess tillgänglighet och service. Socialtjänsten uppfattas i en stor utsträckning som lagstyrd. Trots detta upplever socialarbetare att de har arbetsuppgifter som består av motstridiga krav. Lagar och regler som styr är i huvudsak ramlagar vilket ger socialarbetare ett förhållandevis stort handlingsutrymme (Wörlén, 2010). Socialarbetare vittnar å ena sidan om en betydande frihet men å andra sidan lutar sig i stor utsträckning åt lagstiftningen när de fattar sina beslut. Detta ger svårigheter i beslutsprocessen. Även om socialarbetare upplever motstridiga krav, tycker en majoritet att de har tillräckligt med tid för sitt arbete. Samt att ekonomin inte påverkar dess arbete i en större utsträckning. Å ena sidan känner socialarbetare sig tvingade att prioritera när det gäller arbetsfördelning mellan ärenden. Ett tydligt mönster är att de finns två grupper som anses resursmässigt viktigare att satsa på, detta är barn/unga och äldre. Till skillnad från grupperna missbruk och socialbidragstagare som inte anses lika viktiga att satsa på. Socialtjänsten i Sverige står inför kommande skärpta krav vilket innebär prioriteringar. Prioriteringar handlar om hur resurser fördelas mellan olika klienter och grupper. Det vill säga vilka som får ta del av resurser i första hand. Detta innebär minskade resurser som betyder att behovsprövningen hårdnar inom ekonomiskt bistånd (Wörlén, 2010).

Socialarbetare är ofta anställda av en kommunal organisation. Alla dessa organisationer omfattas av regler, lagar och riktlinjer som skapats lokalt och regionalt. Dessa regler och lagar är många gånger svävande och lämnar utrymme för tolkning (Evans & Harris, 2004). Det handlingsutrymme som socialarbetarens har bör varken anses som negativt eller positivt. Avgörande är istället hur socialarbetaren använder sitt handlingsutrymme. På senare år har den offentliga sektorn förändrats (Evans & Harris, 2004). Den har blivit allt mer effektiviserad, målinriktad och företagsliknande. Denna utveckling benämns som NPM (New public management). I forskning påstås att handlingsutrymmet blivit mindre i takt med NPM:s etablering inom offentliga sektorn. Visserligen visar också forskning att socialarbetare lär sig att röra sig runt de nya målinriktade och effektiverande riktlinjerna. På så sätt upplever dem att de har ett större handlingsutrymme. Detta grundar sig i att lagar, riktlinjer och regler som förekommer i socialt arbete är diffusa. Det vill säga att de lämnar utrymme för tolkning (Evans & Harris, 2004).

3.3 Styrningsformer

På senare år har de svenska välfärdssystemet förändrats avseende organisering och styrning (Lauri, 2016). Lauri genomför en studie om huruvida denna styrning och organisering påverkar det sociala arbetet. I studien intervjuas socialarbetare kring deras uppfattning om dess arbetssituation med fokus på organisationsstruktur och förändringen som grundar sig i New Public Management. Lauri (2016) skriver även om nyliberalism som innebär att med hjälp av marknadens kraft kan offentliga sektorn bli effektiviserad och bedrivs med mindre medel. I studien påstår socialarbetare att det skett en stor förändring avseende både organisering och styrning av dess arbete. Detta går att beskåda både i de ideal som rör arbetet men det ger också sken av ett förändrat arbetssätt. En förändring är införandet av allt mer omfattande dokumentationskrav av socialarbetarnas arbete och dess kontakt med klienter. De menar att detta medfört en allt mer ytlig klientrelation. Dokumentationskrav innebär en allt större kontroll av socialarbetarnas arbete och dess kontakt med klienterna. Ett ökat dokumentationskrav ger mindre tid för mötet med klienterna (Lauri, 2016).

En annan förändring som berörs i Lauris (2016) avhandling är nya organisationsmodeller och en annan typ av ledarskapskultur. Socialarbetare har andra förväntningar på sig och ska vara lojala till ledningen och organisationen snarare än till klienterna. I avhandlingen ger socialarbetare uttryck för en ökad budgetmedvetenhet då det ska spenderas så lite resurser som möjligt. Studiens resultat visar att den nuvarande organiseringen och styrning skapar likgiltighet. Likgiltigheten ges uttryck i minskat intresse, ett större avståndstagande och mer passiva socialarbetare. De nya idealen och arbetssätten som styr det sociala arbetet innebär att socialarbetare bryr sig mindre om dess klienter. Förutsättningarna för en mer djup relation mellan klient och socialarbetare blir sämre. Det ställs även nya krav på att arbeta utifrån evidens. Detta genom speciellt utformade metoder, förhållningssätt och utvärderingsmodeller. Detta innebär att socialarbetare behöver följa och förhålla sig till hårdare och mer strukturerade metoder, vilket ger mindre utrymme för socialarbetare att vara flexibla, relationsorienterade och inneha ett helhets fokuserat förhållningssätt.

En annan punkt Lauri (2016) berör i sin avhandlings är ett mer utbrett samhällsideal som innebär att klienterna förväntas ta ett större ansvar och själva vara drivande i att åstadkomma en förändring. Socialarbetare tar avstånd från klienterna och har ett tänk som ger uttryck i att "du måste klara dig själv". Studien visade också att de finns en tung arbetsbörda, ett ökat

individuellt ansvar och en ökad stress. Detta leder till avstånd, likgiltighet som en konsekvens av att en del socialarbetare endast försöker upprätthålla en ohållbar arbetsituation. Distansmekanismerna är ett svar för en allmän åtstramning av socialtjänstens resurser. Detta påverkar relationen med klienterna även om socialarbetare gör ett försök att täcka upp de brister som finns inom organisationen (Lauri, 2016).

I annan studie undersöker (Hjärpe, 2020) hur socialarbetarens arbete påverkas av mätning och kvantifiering. I studien följer forskare socialarbetare, administratörer och chefer från barnavårdsutredning och biståndsbedömningar i olika kommuner. Studien betonar New public management (NPM) ett nytt styrningssystem. Detta har lett till att socialtjänsten blivit mer styrd av siffror, effektivitet och resultat. Frågor som blir centrala här är huruvida detta skapar en osäkerhet kring socialarbetarnas kunskapsanvändning, då de allt mer behöver förhålla sig till fler checklistor, tidsgränser, prestationsmått. NPM innebär att man använder andra datoriserade styrningssystem, att man behöver identifiera passande mål, välja mätinstrument, rapportera, analysera och tolka statistik. Forskaren menar att flera författare har konstaterat att en ökad kontroll och standardisering har ändrat arbetssättet för socialarbetare vilket i sin tur har gjort att deras handlingsutrymme har minskat eller förändrats. De påpekar också att de långsiktiga målen med klienten minskar då de ofta måste prioritera byråkratiska "här och nu" frågor. Vidare undersöker socialarbetarens attityder och upplevelser baserat på tidigare dokument kring hur socialarbetarnas påverkas av de nya styrformerna. De socialarbetare som var positiva uppskattade tydliga mål och delmål vilket de menar gör arbetet enklare. Uppdraget blir tydligare genom att de har så mycket riktlinjer i sitt arbete. Att ha en struktur i arbetet gör det enklare att se när mål uppnått. Att där finns en tydlighet kan också främja klientkontakter menar de. De som var negativt inställda menade att de inte utvecklas i sitt arbete, att de blir mindre reflektioner över vad de faktiskt gör i sitt arbete. Komplexiteten i klienternas behov ges mindre utrymme för att bemöta, därav skapas en stress och oron hos socialarbetaren att man har övergett klienten (Hjärpe, 2020).

I en annan studie studerade Jessen (2015) norska socialarbetarens upplevelser av styrning på dess arbetsplats och huruvida detta påverkade dess arbete. Jessen (2015) skriver att implementeringen av New public Management medfört stora förändringar inom den offentliga sektorn och det norska sociala arbetet har förändrats avsevärt. En av förändringarna är att arbetet gått från att vara klientnära och unikt till att likna vilket arbete som helst. Socialarbetare förväntas ta beslut som gynnar verksamheten snarare än klienten. Det sociala

arbetets kärna har alltså tunnats ut i takt med att New public Management implementerats. Forskningen visar att socialarbetare upplever sig som objekt. De ska fatta och verkställa beslut utifrån klara direktiv som fattats av chefer på högre nivåer. Detta har bidragit till att möjligheterna till att fatta individuella och unika beslut har blivit svårt och nästintill omöjligt. Detta på grund av organisationernas främsta syfte är att sträva efter mål och resultat. Istället för att se till klientens bästa och deras behov av hjälp och stöd (Jessen, 2015). Detta är en bidragande orsak av ökad styrning och kontroll som fokuserar på att uppnå mål och visa på resultat.

I en annan studie belyser Brodtkin (2011) hur policyarbetet präglas av New public Management (NPM). Författaren beslyter hur organisationer på gatunivå blir en central aspekt i policyutformningen och den offentliga politiken. Brodtkin (2011) menar att högre nivåer påverkar innehållet i policyn. Vidare menar Brodtkin (2011) att organisationer på gatunivå har i sitt dagliga arbete förmågan att forma och konstruera policy arbetet. Brodtkin (2011) menar att de nya strategierna, fokus på mål och resultatmätning har tagit allt för stor plats och lämnar mindre utrymme för andra viktiga aspekter. Högre nivåer sätter krav på organisationer på gatunivå ska uppnå resultat, att allt ska mätas i siffror. I sin studie lyfter Brodtkin (2011) upp ett lokalt välfärds kontor där cheferna upplever påtryckningar av den statliga nivån att uppnå vissa resultat. Cheferna uttryckte att om siffrorna är dåliga eller om dessa inte uppnår ett visst önskvärt resultat så kommer de ha mycket att förklara för sina högre chefer. Brodtkin (2011) menar att de endast ges möjlighet att anpassa sig till de nya styrnings bestämmelserna och att det inte finns utrymme för något annat.

4. Metod

4.1 Metodologiska överväganden

I vår studie använder vi oss av en kvalitativ metod och vi har valt att genomföra semistrukturerade intervjuer med sex socialarbetare. Våra intervjupersoner är från två olika kommuner i södra Sverige, tre från en större kommun medan tre socialarbetare är från en mindre kommun. Eftersom vår studie vill undersöka socialarbetares erfarenheter och upplevelser ansåg vi att intervjuer var den mest lämpliga metoden (Svensson & Ahrne, 2015). I våra semistrukturerade intervjuer valde vi att använda oss av en intervjuguide som hittas under "8.2 bilagor". Fördelen med vår valda metod är de ger utrymme för flexibilitet vilket gjorde det möjligt för intervjudeltagarna att röra sig fritt mellan våra olika teman

(Eriksson-Zetterquist & Ahrne, 2015). I vår intervjuguide hade vi en bestämd struktur däremot lämnade vi utrymme för att vi skulle kunna röra oss fritt mellan teman. Detta gav oss möjlighet att anpassa intervjun efter de svar intervjupersonerna gav vilket gjorde att vi kunde ställa följdfrågor. Nackdelen med vår valda metod är att den är tidskrävande då utförandet av intervjuerna tar tid samt att samtliga intervjuer kan bli långa. Detta resulterar i ett stort material att transkribera (Bryman, 2010).

4.2 Urval

I vår studie har vi använts oss av ett målstyrt urval. Detta ändamålsstyrda-urval är en form av icke-sannolikhetsurval (Bryman, 2016). Detta innebär att vi inte strävat efter att välja ut intervjupersoner slumpmässigt. Syftet med vårt målstyrda urval var att välja intervjupersoner på ett strategiskt sätt. Vi valde ut intervjupersoner som vi ansåg var relevanta för att kunna besvara våra forskningsfrågor. Vår forskningsfråga var därför avgörande för vilken grupp av människor vi valde att intervjua (Eriksson-Zetterquist & Ahrne, 2015). Den grupp vi valde att intervjua är en målgrupp som vi ansåg var lätta att komma i kontakt med då vi haft tidigare kontakt med dessa under vår verksamhetsförlagda utbildning. Vår urvalsmetod grundar sig även i att målgruppen är en profession och var relativt lätt att komma i kontakt med. Vi behövde därför inte använda oss av ett snöbollsurval. Ett kriterium vi hade för urvalet var att intervjupersonerna skulle vara handläggare med minst 1 års erfarenhet av arbete inom ekonomiskt bistånd. Intervjupersonerna som intervjuades hade mellan 1.5 år och 12 års arbetslivserfarenhet. Ett annat kriterium var att intervjupersonerna skulle ha daglig kontakt med klienter som var i behov av ekonomisk hjälp. Ett sista kriterium för urvalet var att intervjua socialarbetare från olika kommuner i Sverige. I vår studie har vi intervjuat tre socialarbetare från en större kommun och tre socialarbetare från en mindre kommun, båda belägna i södra Sverige.

Nackdelen med urvalet är att de är en liten grupp av intervjupersoner och det är därför svårt att generalisera vår studie i det stora hela. Även om vi hade fått möjlighet att intervjua fler socialarbetare så hade antalet fortfarande varit för litet eftersom det behövs ett större antal intervjupersoner för att studien ska vara generaliserbar.

4.3 Tillvägagångssätt

I vår studie har vi genomfört sex stycken intervjuer totalt. Vi intervjuade tre socialarbetare i en större kommun och tre i en mindre kommun i södra Sverige. Vi tog vår första kontakt med enhetschef på respektive socialkontor för att få tillgång till enskilda handläggarens e-postadresser. När vi fått tillgång till deras e-postadresser skrev vi en förfrågan om de ville delta i vår studie. Därefter väntade vi svar från handläggarna. Vi planerade att genomföra fler intervjuer i båda kommunerna men där var ett stort antal intervjupersoner som inte svarade. Vi bedömde att vi ändå hade ett tillräckligt stort material för att genomföra en studie. Under transkriberingen upptäckte vi att ett flertal intervjuer hade liknande svar. Detta kan ses när forskare använder sig av liknande frågor under intervjuerna. Om vi därför hade utfört fler intervjuer så finns det en risk att intervjuerna enbart bidragit till större material och inte tillfört ny kunskap till vår studie (Eriksson-Zetterquist & Ahrne, 2015).

Vi utförde tre av intervjuerna på plats medan tre av intervjuerna genomfördes digitalt. Vi planerade att utföra alla intervjuer på plats men intervjupersonerna i en av kommunerna önskade att medverka i via Zoom på grund av rådande pandemi. Intervjuerna i en av kommunerna utfördes på deras arbetsplats i ett arbetsrum. Alla våra intervjuer spelades in med röstmemo som vi hade inprogrammerat i våra telefoner. Under transkriberingsprocessen upptäckte vi att ljudupptagningen i vissa ord förlorades vilket i vissa delar gjorde det svårare för oss att höra vad intervjupersonerna sa. Denna begränsning hade kunnat ske oavsett om intervjuerna skett fysiskt eller digitalt.

Nackdelarna med att genomföra intervjuerna via Zoom är att kroppsspråket inte blir lika synligt och kan därför inte analyseras. Detta hade möjligtvis kunnat bidra till en fördjupning av vår studie. En annan risk med att ha en intervjuer digitalt är att det kan uppstå fler missuppfattningar eftersom vi har svårare att läsa av varandra. Däremot är en av fördelarna med att genomföra intervjuerna digitalt är att det ger intervjupersonerna en möjlighet till att vara flexibla då dem har möjlighet att medverka i intervjuerna på valfri plats.

4.4 Metodens tillförlitlighet

Att använda sig av en kvalitativ forskningsmetod ställer krav på trovärdighet och generaliserbarhet till skillnad från en kvantitativ forskning som istället lutar mot statistiska apparater (Ahrne & Svensson, 2015). Inom kvantitativ forskning är validitet och reliabilitet är användbara begrepp för att argumentera för metodens tillförlitlighet. Inom kvalitativ

forskning är begrepp som pålitlighet, överförbarhet, trovärdighet och respondentvalidering användbara och därför kommer vi använda oss av dessa i vår studie (Bryman, 2016). Att skapa ett trovärdigt resultat är viktigt i en forskningsstudie eftersom det ger en säkerhet i att forskningen som genomförs är i enlighet med de forskningskrav och befintliga regler som finns. Ett viktigt begrepp i användandet av en kvalitativ metod är respondentvalidering. Det är viktigt då de ger en bekräftelse att vi som forskare uppfattat intervjupersonernas verklighet på ett korrekt sätt (Bryman, 2016). I vår studie har vi därför återgett vad som framkommit under intervjuer till respondenterna för att vara säkra på att deras upplevelser, beskrivningar och ord har uppfattats på ett korrekt och riktigt sätt.

Överförbarhet är ett annat viktigt användbart begrepp i kvalitativ metod som handlar om huruvida resultatet som vi forskare kommit fram till kan överföras till ett annat kontextuellt sammanhang eller annan grupp och fortfarande uppnå liknande resultat. Vår kvalitativ studie omfattar en liten grupp av intervjuer som har gemensamma egenskaper, därav blir det svårare att replikera studien vilket kan påverka resultatet om vi skulle överföra den till ett annat kontextuellt sammanhang (Bryman, 2016). Nackdelen med vår valda metod är att vår studie blir svår att replikera i en annan kontext eftersom kommunernas arbete med socialbidrag kan skilja sig åt och därav kan socialarbetarnas arbetssätt se annorlunda. Trots att socialarbetare styrs av samma policy och regelverk så ligger studiens fokus på deras erfarenheter och upplevelser av deras handlingsutrymme vilket troligtvis också kan skiljas åt. Detta med bakgrund till att man i den kvalitativa forskningen eftersträvar djup och inte bredd.

Pålitlighet i en kvalitativ forskning motsvarar reliabilitet i en kvantitativ forskning och innebär att vi som forskare ska säkra att vi gett en tillgänglig och fullständig redogörelse för alla forskningsfaser det vill säga forskningsfrågorna, val av metod, urval, analys och kodning arbetet (Bryman, 2016). Det är viktigt att vi som forskare redovisar varje steg och beslut som tagits under forskningsprocessen. Vi har därför noggrant beskrivit, redogjort och presenterat varje val och beslut som vi tagit i vår studie. Detta för det enkelt ska kunna följas och granskas av forskare, handledare och opponenter om hur vi gått tillväga i vår undersökning (Bryman, 2016).

4.5 Bearbetning och analys

Vår bearbetningsprocess inleds med att transkribera våra inspelade intervjuer. Transkriberingen skedde i direkt anslutning till de genomförda intervjuerna. Detta för att

direkt sätta igång tankeprocessen och hitta tänkbara teman i materialet. Efter transkriberingen lästes materialet igenom ett flertal gånger vilket inledde en kodningsprocess. Under kodningsprocessen strök vi under ord och meningar för att hitta likheter, skillnader och upprepningar i materialet (Bryman, 2016). Efter kodningen så började vi med att tematiseringen. Vi identifierade olika huvudteman och några delteman. Vi kunde också redan under intervjun identifiera några teman som vi valde att arbeta vidare med i vår analys.

Citaten som förekommer i vår analys har justerats i viss mån. Det gäller däremot inte alla citat. Uttryck som "eh", tystnader eller stammande har tagits bort för att texten ska bli mer sammanhängande. Däremot har vi inte omformulerat eller ändrat citaten i någon större omfattning. Vi har valt att placera följande tecken: [...] vid längre reduceringar. Däremot har vi inte reducerat citat så att de skulle kunna uppfattas på annat sätt än vad våra intervjupersoner velat förmedla med sitt utlåtande.

4.6 Etiska överväganden

Vi vill utföra kvalitativt god forskning som har viktiga syften, samtidigt som vi skyddar de intervjupersoner som deltar i vår studie. I varje undersökning är det därför viktigt att man väger den kunskap man kan få mot de risker som eventuellt kan uppstå för de intervjupersoner som deltar. Exempelvis om respondenterna skulle utsättas för negativa följder genom sin medverkan. I en rapport har vetenskapsrådet (2002) tagit fram goda forskningsetiska principer. Dessa uttrycks i fyra krav som stor lägger vikt vid anonymitet, frivillighet, integritet och konfidentialitet. Vi kommer använda oss av vetenskapsrådets (2002) principer som underlag i vårt arbete. Första punkten handlar om informationskravet vilket innebär att respondenterna ska få reda på syftet med vår studie. De ska få reda på hur den ska genomföras och vilken roll de har i studien. Viktigt att poängtera är att intervjupersonerna ska vara medvetna om att dess medverkan är frivillig och att de när som helst kan dra sig ur och avbryta sitt deltagande. Innan våra intervjuer skickades det ut ett brev med denna information för att försäkra deltagarna om att de visste var de gav sig in på (Se bilaga 8.1) (Vetenskapsrådet 2002). Vi läste även upp informationsbladet i inledningen av intervjun och frågade socialarbetare om de samtycke till detta. Samtyckeskravet handlar om att respondenterna ska ha samtyckt till att delta i intervjun då detta inte alltid är en självklarhet. Det är viktigt att samtycket dokumenteras på något sätt, antingen på en blankett eller som i vårt fall att det spelades det in. Detta grundar sig i att vi vill undvika missförstånd.

I vår studie var det inte aktuellt eller nödvändigt att hämta samtycke från vårdnadshavare eftersom våra respondenter var över 15 år (Vetenskapsrådet, 2002). Den tredje punkten berör huruvida vi bör ta hänsyn till respondenternas villighet till att medverka. De ska vara medvetna om att de när de vill ska kunna avbryta och avsluta intervjun men även att de inte är tvingade att svara på alla frågor. Avslutningsvis har vi punk nummer fyra som handlar om att respondenterna inte ska utsättas för otillbörlig påtryckning eller påverkan” (Vetenskapsrådet, 2002) om de eventuellt skulle avbryta sin medverkan.

I urvalsprocessen tog vi vår första kontakt med en enhetschef inom ekonomiskt bistånd för att få tillåtelse att kontakta enskilda socialsekreterare. I vårt fall gick samtycke och information via enhetschefen. I vår studie är det därför viktigt att vara medvetna om att enhetschefen har någon form av maktposition i relation till handläggarna. När vi undersöker något som har med socialarbetarnas arbete att göra kan det uppstå problem eftersom enhetschefen har möjlighet att ta del av socialsekreterarnas erfarenheter och upplevelser av de policys och regelverk som styr deras dagliga arbete. Detta kan vara en begränsning i vår studie. Att intervjupersonerna inte vågar delge hur verkligheten faktiskt är eftersom deras chef senare kan ta del av vår studie. På grund av detta har vi varit noggranna med att beskriva undersökningen, dess syfte och information om hur frågorna i intervjun är utformade. Återigen är det viktigt att poängtera att socialsekreterarna när de vill få avbryta intervjun, de får när de vill ta en paus under intervjun eller hoppa över att svara på en fråga. Avslutningsvis är det även viktigt att poängtera att intervjupersonerna inte ska utsättas för påtryckningar för att fullfölja intervjun.

4.7 Förförståelse

Forskarens egna förståelse spelar en stor roll och påverkar delen att belysa och reflektera kring uppsatsarbetet. Forskarens förståelse och dess tolkning av den empiriska datan blir synligt genom hela studien från början till slut (Larsen, 2018). Förutsättningarna vi som forskare har bestämmer vad som är förståeligt och oförståeligt (Gilje & Grimen, 1992). En slags förståelse kan exempelvis vara individens personliga erfarenheten som denne har, som denne fått av olika miljöer individen levt i och av personer som denne har mött (ibid.). Dessa erfarenheter tar individen med sig in i nya situationer och miljöer. På samma vis tar forskare med sig sin förståelser i en studie. Vår förståelse i denna studies ämne kommer inte från personliga erfarenheter utifrån miljöer och personer vi mött i samma utsträckning utan har till

stor del kommit ifrån vår socionomutbildning. Detta eftersom det under föreläsning och seminarium förts diskussioner kring policy och regelverk och andra typer av styrningsformer samt hur detta kan påverka den professionellas handlingsutrymme. Vi har även under vår verksamhetsförlagda utbildning samtalat med socialarbetare där de utifrån sina erfarenheter och upplevelser uttrycker att de många gånger uppstår dilemman i deras arbete som de handskas med. Där de ofta hamnat emellan organisations riktlinjer och klienternas behov och önskemål. Vår förståelse av ekonomiskt bistånd har uppstått utifrån tidigare forskning, som har pekat på att socialarbetare präglas av ekonomiska krav och att organisationen har en stor styrning. Samtidigt som det också ger utrymme för socialarbetare att fatta stora beslut.

4.8 Arbetsfördelning

Under hela arbetsprocessen har vi fördelat arbetet jämt mellan oss författare. Till en början träffades vi och gjorde en tidsplanering och förtydligande över hur arbete skulle fördelas sinsemellan utifrån kursens studiehandledning. Under arbetets gång har vi delat upp uppgifterna på det sätt som varit mest naturligt och mest rättvist. Kapitlet om tidigare forskning skrev vi båda på parallellt. Likaså metodkapitlet och avsnittet om teori skrev vi på tillsammans. Vi båda undersökte lämpliga teoretiska perspektiv och hade lika mycket fokus på den teoretiska delen. Vi har på varsitt håll sökt efter respondenter till intervjuerna. Linnea tog kontakt med en enhetschef inom en kommun medan Cornelia tog kontakt med enhetschefen för den andra kommunen. Under samtliga intervjuer deltog vi båda och tillsammans skapade vi intervjuguiden med frågor och teman. Vi delade lika på transkriberingen och transkriberade tre intervjuer vardera. Redovisningen av vårt resultat har vi skrivit på tillsammans. Allt i uppsatsen har bearbetats och gått igenom av oss båda författare. Båda författarna upplever att arbetet fördelats på ett effektivt och jämlikt sätt där båda varit lika mycket delaktiga i uppsatsens alla delar.

5. Teori

I vårt teoriavsnitt presenteras vår valda teori som är Lipskys (2010) teori om handlingsutrymme och gräsrotsbyråkrati. Ett teoretiskt perspektiv är en utgångspunkt för studien och ett sätt att förstå det insamlade materialet. Det teoretiska perspektivet vi valt att tillämpa kan fungera som ett verktyg för att analysera och tolka studiens resultat. Syftet med teorin är att skapa en större förståelse för den insamlade empirin och syftar till att utveckla diskussionen. Lipskys teori ger oss ett bredare perspektiv på socialarbeters arbetsätt, dess

roll och position i förhållande till organisationen. Lipskys teori om handlingsutrymme ger oss ett bredare perspektiv på hur socialarbetare kan använda sitt handlingsutrymme och vilka faktorer som kan påverka detta handlingsutrymme. Lipskys teoretiska perspektiv går att knyta an till vårt insamlade empiriska material i analysen.

5.1 Handlingsutrymme & gräsrotsbyråkrati

Michael Lipsky (2010) myntade på 1980-talet begreppet street-level bureaucracy på svenska ofta översatt till gräsrotsbyråkrati för att beskriva socialarbetarens arbete. Gräsrotsbyråkrater definieras som de professionella som har direkt kontakt med människorna och att de i utförandet av arbetet har ett betydande handlingsutrymme. Begreppet Street-level bureaucracy (gräsrotsbyråkrati) beskriver socialarbetarens olika roller och positioner. Det vill säga socialarbetarens roll som hjälpare och utövare av kontroll utifrån politisk styrning och organisationens begränsade resurser (Lipsky 2010). Gräsrotsbyråkrater ger förmåner och sanktioner vilket Lipsky (2010) menar begränsar och strukturerar klienternas liv och deras möjligheter.

I denna studie kommer vi även att utgå från Lipskys teoretiska begrepp discretion. På svenska är begreppet översatt till handlingsutrymme. Lipsky (2010) att gräsrotsbyråkraten i detta fall socialarbetaren har ett betydande handlingsutrymme när de avgör kvaliteten, mängden och sorten på de sanktioner och förmåner dess myndighet tillhandahåller. Socialarbetaren har ett en stor frihet i sitt arbete men samtidigt är den styrd av regler, lagar, överenskommelser och direktiv från högre nivåer. Svensson et al. (2008) skriver om det handlingsutrymme socialarbetare har. Som socialarbetare är man representant för en organisation och står i direktkontakt med människor som är i behov av hjälp. Ofta beskrivs denna position som gräsrotsbyråkrat, frontlinjebyråkrat eller gatubyråkrat. Alla begrepp är översättningar av Michael Lipskys (2010) begrepp street-level bureaucrats. Oavsett vilket begrepp som används definierar det den position som socialarbetaren befinner sig i när de som representant för en myndighet möter klienter. Socialarbetaren möter klienter utifrån de uppdrag som organisationen givit och befinner sig i en position med ett inbyggt dilemma. Detta dilemma handlar om att socialarbetaren möter klienten som människa mot människa. Samtidigt som hen har sitt handlingsutrymme begränsat inom de ramar som organisationen skapat skriver Svensson et al. (2008).

Handlingsutrymmet hos socialarbetaren påverkas av de ramar organisationen satt upp menar Svensson et al. (2008). Socialarbetaren måste utföra sitt arbete utifrån det uppdrag hen har. Handlingsutrymmet påverkas också av andra faktorer såsom professionella tolkningar, rutiner, individuella faktorer hos socialarbetaren men även interaktionen mellan socialarbetare och klient. Socialarbetare har stor frihet i sitt arbete, samtidigt är den styrd av regler, lagar, policyer och överenskommelser. Huruvida socialarbetaren använder sig frihet och ansvar ligger i hur man hanterar det utrymme som ges. Socialarbetare med olika erfarenhet kan utnyttja och använda friheten på olika sätt. Att som socialarbetare ha ett handlingsutrymme inbegriper även en möjlighet att välja hur man ska agera i en situation utifrån de uppdrag organisationen har. Det inbegriper också att socialarbetaren har professionell kunskap och en hållning som påverkar vilka handlingar som anses meningsfulla och rimliga. Handlingsutrymmet handlar därför inte bara om att ha möjligheten att välja utan också socialarbetarens kompetens att avgöra vad som är rimligt. Organisationen sätter ramar och gränser men professionen kan också påverka det organisatoriska och sätta egna gränser. Även socialarbetarens värderingar, intresse och person blir faktorer som påverkar hur handlingsutrymmet används menar Svensson et al. (2008). Trots att socialarbetare känner sig uppbundna till regler, ger det alltid ett utrymme för tolkning. Reglerna lämnar ett visst spelrum skriver Svensson et al. (2008). Ett dilemma en socialarbetare får hantera är dilemmat hjälp och kontroll i samma handlingar. Som socialarbetare är man både medmänniska och representant för en organisation. En handling utifrån organisationens perspektiv kan vara helt självklar och rationell men handlingen kan utifrån perspektivet människa till människa vara helt orimlig och märklig menar Svensson et al. (2008).

Lipsky (2010) skriver att socialarbetaren har regler, lagar och förordningar att förhålla sig till samtidigt som socialarbetaren har ett visst handlingsutrymme. Vidare menar Lipsky (2010) att det finns tre anledningar till varför handlingsutrymme alltid kommer att finnas hos de socialarbetare som arbetar närmast klienterna. Till och börja med är arbetet med människor för komplext för att ordagrant skrivas ner i lagar eller regler. För det andra har gräsrotsbyråkrater i detta fall socialarbetaren oändligt många handlingsalternativ i sitt arbete med människor. Exempelvis kan en socialarbetare inte få två klienter att agera på samma sätt. Socialarbetaren måste tolka vad den unika människan i detta fall vad klienten vill och är i behov av. Avslutningsvis menar Lipsky (2010) att handlingsutrymmet är en balansgång. Å ena sidan regeltolkning och opartiskhet och å andra sidan en medkänsla och flexibilitet. Vi anser att valet av Michael Lipskys teori hjälper oss att besvara och förstå våra

forskningsfrågor. Detta eftersom vi anser att teorin ger oss en djupare förståelse av hur socialarbetarnas handlingsutrymme kan se ut inom organisationen.

6. Empiripresentation med analys

6.1 Presentation av intervjupersoner

Analysdelen är uppbyggd utifrån fem olika teman och inleds med en presentation av våra intervjupersoner. Därefter inleds varje tema med en kort presentation av temats innehåll följt av en analys där vårt empiriska material har bearbetats utifrån vårt teoretiska perspektiv, tidigare forskning, våra tolkningar och uppfattningar. I varje tema presenteras citat från intervjupersonerna för att ge stöd åt analysen.

Intervjupersonerna som deltar i vår studie är: Malin, Elin, Alice, Veronica, Nora och Karin. Samtliga namn är figurerade med hänsyn till deras anonymitet. Bland intervjupersonerna finns det en spridning på arbetslivserfarenhet inom ekonomiskt bistånd där en intervjuperson varit verksam i 1.5 år medan en annan varit verksam i 12 år.

På frågan vilka lagar och regelverk som är styrande i socialarbetarnas arbete svarar samtliga socialtjänstlagen. Utöver socialtjänstlagen är de styrda av regelverk och policy på såväl lokal som nationell nivå. Majoriteten av intervjupersonerna svarade att de följer socialstyrelsens rekommendationer och riktlinjer. Utöver dessa regelverk och policy behöver de känna till paragrafer från annan lagstiftning exempelvis socialförsäkringsbalken, hälso-sjukvårdslagen och förvaltningslagen.

6.2 Upplevelsen av det egna handlingsutrymmet

I vårt första tema presenteras hur socialarbetarna upplever sitt handlingsutrymme. På frågan om hur handlingsutrymmet ser ut i deras arbete så svarar samtliga intervjupersoner på ekonomiskt bistånd att de har ett stort handlingsutrymme. Detta kan bero på att lagar och regler som styr socialarbetarnas arbete är i huvudsak ramlagar vilket ger socialarbetaren ett förhållandevis stort handlingsutrymme (Wörlén, 2010). Även Svensson et. al (2008) menar att socialarbetarnas handlingsutrymme är förhållandevis stort eftersom arbetet är präglad av lagar och regler som är diffusa. Socialarbetarna på ekonomiskt bistånd upplever sig vara

styrda av policy och regelverk men att de ges stor frihet att forma sitt egna arbete. Samtliga intervjupersoner betonade hög delegering och menade att de i sin yrkesroll ges behörighet att fatta omfattande beslut. Två av intervjupersonerna säger följande:

“Jag har ett ganska stort handlingsutrymme eftersom vi har ganska hög delegation här. Så rent beslutsmässigt är vi inte så styrda då vi får fatta ganska omfattande beslut själva” (Elin)

“Jag har egen delegation här. På i princip allt. Så ja, jag har rätt så stort handlingsutrymme här” (Malin)

När vi ställer frågor om hur handläggningen går till så framförde socialarbetarna att de gör en individuell bedömning och utifrån den fattar beslut om den enskilde har rätt till bistånd eller inte. Socialarbetaren betonade att det ges stor frihet i beslutfattandet men att deras beslut och bedömningar måste motiveras med lagen som grund. Wörlen (2010) skriver att socialarbetare vittnar om en betydande frihet men samtidigt lutar de sig i stor utsträckning åt lagstiftningen när de fattar sina beslut. Tre av intervjupersonerna säger följande:

“Jag har ett stort handlingsutrymme, det har jag ju men som jag sa innan så handlar det om att jag ska ha på fötterna. Jag ska kunna ha en bra bedömning, motivering, underlag. Vi har ju väldigt hög delegation där vi får fatta beslut” (Nora)

“Mitt handlingsutrymme är stort så länge det är försvarbart” (Malin)

“Väldigt stort. Även om jag har rutiner att förhålla mig till så har jag alltid ett utrymme att avvika så länge jag kan motivera avvikelsen. Just eftersom jag har så hög delegation eller mandat så har vi möjlighet att fatta andra beslut än vad rutinen säger. Om det finns skäl” (Elin)

Tidigare forskning visar att socialarbetare med tiden lär sig att orientera sig runt de nya effektiverande och målinriktade riktlinjerna inom organisationen (Evans & Harris, 2004). Studien menar på att socialarbetare därför med tiden upplever sig ha ett större handlingsutrymme. Vi kunde identifiera att intervjupersonerna upplever sig ha bredare handlingsutrymme ju längre arbetslivserfarenhet de har inom organisationen. Detta innebär att socialarbetarna med tiden lär sig att känna av vilket handlingsutrymme som tillåts att ta.

Detta med bakgrund till att det skapas en trygghet i deras yrkesroll och att de blir bekvämare med att utmana riktlinjerna. Malin säger följande:

“I början är man mer fyrkantig, sen blir det ju enklare och enklare. Jag tänker också det här med relationen till kollegor, till chefer och sakkunniga. Man bygger ju upp den relationen. Vilket handlingsutrymme tillåts jag att ta” (Malin)

Intervjupersonerna upplever sitt handlingsutrymme vara stort och att de har behörighet att fatta omfattande beslut så länge de kan motivera sina bedömningar med stöd i lagen. En del av intervjupersonerna uttryckte att dem i början arbetar fyrkantigt men att det med tiden blir bekvämare i sin yrkesroll och vågar utmana sitt handlingsutrymme och de organisatoriska riktlinjerna.

6.3 Handlingsutrymmet begränsningar och dilemman

I vårt andra tema presenteras olika situationer där socialarbetarna upplever att organisatoriska regler och policyer skapar dilemma eller begränsningar i dess arbete. I slutet i temat tar vi även upp andra faktorer som vi kunde identifiera påverkar socialarbetarnas handlingsutrymme. Intervjupersonerna framförde att de ständigt måste förhålla sig till policy och regelverk som de menar i vissa situationer begränsar deras tilldelade handlingsutrymme. Detta ligger i linje med Lipsky (2010) resonemang om att socialarbetaren har tilldelats ett visst handlingsutrymme men måste samtidigt förhålla sig till lagar, regler och förordningar. En av intervjupersonerna säger följande:

“Vi har riktlinjer och lagar att förhålla sig till. Handlingsutrymmet blir så klart begränsat. Men som jag sa innan tycker jag ändå att vi har ett ganska stort handlingsutrymme. Men det är inte alltid man kan göra fullt ut så mycket som man hade velat göra” (Veronica)

Intervjupersonerna framförde att deras handlingsutrymme begränsas när de möter klienter med komplexa behov. Klienter som utöver ekonomiska problem har någon form av problematik såsom psykisk ohälsa, missbruk etc. Intervjupersonerna framförde att klienter med komplexa behov blir svåra att placera då dem “hör och inte hör hemma” hos vissa myndigheter. Intervjupersonerna lyfter fram att de vid möte med dessa klienter hamnar i ett dilemma. Detta eftersom de inom ramen för sin myndighet och sin yrkesroll inte kan göra

mer för klienten även om de önskat att möjligheten fanns. Svensson et al (2008) lyfter upp detta dilemma där han framför att gräsbyråkrater befinner sig i en position där socialarbetaren möter klienten, människa mot människa men att socialarbetaren också är representant för sin myndigheten. Socialarbetaren möter klienten utifrån de uppdrag som organisation givet, där socialarbetaren har ett handlingsutrymme som är begränsats inom de ramar som organisation skapat. Malin säger följande:

“Då handlar de ofta om de mellan personerna. De ligger på andra myndigheter eller individen själv. För det är ett sådant mellanläge. Det är absolut ett dilemma. Där anser jag att lagen borde ge utrymme för mer. Med den gör ju inte det så jag kan inte göra mer i min yrkesroll. Där blir det väldigt fyrkantigt. Då blir det en fråga om var personen faktiskt kan få sina behov tillgodosedda” (Malin)

Tidigare forskning visar att socialarbetare i vissa situationer hamnar i ett dilemma mellan klienternas och organisationens behov (Evans, 2013). Våra intervjupersoner menar att när de möter klienter med komplexa behov så kan handlingsutrymmet begränsas eftersom de måste arbeta inom den ram som myndigheten satt upp. Detta innebär att de inte har utrymme att ge klienten den hjälp de hade önskat. Utifrån en av intervjupersonernas svar kunde vi identifiera att detta dilemma skapar negativa känslor hos socialarbetarna eftersom de behöver fatta och förmedla beslut som de inte alltid håller med om. Alice nämner följande:

“Det är väl att det påverkar i det där att det är jag som ska vara ansiktet utåt för lagen och för policy men jag personligen som socialarbetare kanske inte håller med om det eftersom jag kanske inte tycker det är bäst för invånaren. Då kanske det är jobbigt att förmedla den informationen” (Alice)

En av intervjupersonerna lyfter upp ett annat dilemma. Detta dilemma handlar också om hur socialarbetare måste förhålla sig till myndighetens regler och organisationens begränsade resurser vilket inte alltid är till klientens fördel. En av intervjupersonerna lyfte upp att de måste förhålla sig till vissa organisatoriska policy och regler som de menar inte alltid gynnar klienten. Intervjupersonerna menar också att organisationens resurser i vissa fall är begränsade och att de därför inte alltid kan tillgodose klientens behov. Detta ligger i linje med Lipsky (2010) resonemang om socialarbetarens har olika roller och positioner. Han menar att

socialarbetaren är hjälpare men samtidigt utövare av kontroll utifrån politisk styrning och organisationens begränsade resurser. Veronica nämner följande:

“Ja, vi har som en så enkel sak som människor som söker om mobiltelefon. Vi håller på med en digitalisering där man gör ansökningar via e-tjänst på kommunens hemsida. För att göra detta behöver du en mobiltelefon med mobilt bank-id. Det är ju inte alla mobiltelefoner som har det. Av socialnämnden har vi fått till oss att vi ska inte bevilja för mycket pengar för mobiltelefoner. Vilket innebär att man får en knapptelefon, en gammal och liten. Så då brukar det inte ofta funka med mobilt bank-id på den. Vilket innebär att ganska många människor hamnar utanför systemet. Och där tänker jag att det blir otroligt synligt. Vilka riktlinjer och regler vi behöver förhålla oss till. Det är något jag ofta tänker på att man verkligen skulle vilja bevilja mer för det som kommer hit. Men det får vi ju inte. Det är något man behöver se över“ (Veronica)

Utifrån våra intervjusvar kunde vi identifiera ytterligare faktorer som begränsar socialarbetarnas handlingsutrymme. Några av våra intervjupersoner framförde så kallade sakkunniga som har högre delegation än handläggarna. Handläggarna måste förhålla sig till de sakkunniga i vissa beslut som tas. Elin och Alice säger följande:

“Sakkunniga har ju högre delegation än en själv så det finns ju vissa beslut som som även om jag gör hela utredningen och egentligen i min bedömning tycker att det är ett beviljande så behöver den sakkunniga också tycka det och gör dem inte så är det ett avslagsbeslut och det är jag som behöver stå på avslagsbeslutet när det egentligen är den sakkunniga som tagit ställning till detta” (Alice)

“Vi har en ganska så hög delegation enskilda handläggare eftersom man ska ju kunna göra individuella bedömningar sen så finns det ju såklart baksidor med det också men där är ett par saker som jag inte får lov att fatta beslut i och det är till exempel i fall det är en hyresskuld där det har funnits pengar under tiden som skulden uppstod exempel, då är det på sakkunnig nivå och då är det vi som handlägger ärendet, presenterar för sakkunnig och jag kanske presenterar vad jag tänker och sen är det ju upp till sakkunnig o bestämma ifall det går eller inte” (Elin)

Svensson et al (2008) skriver att socialarbetarens handlingsutrymme påverkas av bland annat individuella faktorer. Utifrån Malins svar blev det synligt att handlingsutrymmet och arbetssättet kan påverkas av hur socialarbetaren är som person och huruvida den väljer att utmana de organisatoriska reglerna eller inte. Malin säger följande:

“Jag tror också det handlar om hur man är som person. Om man är fyrkantig som person så jobbar man nog också ganska fyrkantigt. Jag är inte speciellt fyrkantig och tycker väl generellt att regler är till för att utmanas. Men då får jag sätta detta i mitt arbetssätt och hitta de delar som är rimliga att utmana. Typ så.” (Malin)

Intervjupersonerna upplever att policy och regelverk på såväl lokal som på nationell nivå i vissa situationer påverkar deras handlingsutrymme. De menar på att handlingsutrymmet i vissa situationer blir begränsat. De upplever att organisationens uppdrag och dess begränsade resurser skapar dilemma eftersom de inte alltid kan tillgodose klienten behov på det sätt som de önskat. I dessa situation hamnar de mellan klientens behov och organisationens krav. Utöver policy och regelverk så framförde intervjupersonerna individuella faktorer som kan påverka handlingsutrymmet. Några av intervjupersonerna menar på att om man är fyrkantig som personen kan detta bidra till att man som socialarbetare också jobbar fyrkantigt. Detta kan i sin tur ha inflytande över socialarbetarens handlingsutrymme.

6.4 Öppna tolkningar och rättssäkra beslut

Vårt nästa tema handlar om öppna tolkningar och rättssäkra beslut. Här presenterar vi hur tolkningar av lagar, policy och regelverk kan påverka handlingsutrymmet. I detta tema blir det också märkbart hur ytterligare faktorer kan påverka socialarbetarnas handlingsutrymme. Evans & Harris (2004) skriver att de lagar, riktlinjer och regler som socialarbetarna följer lämnar utrymme för tolkning. De handlingsutrymme som socialarbetarens besitter bör varken anses som negativt eller positivt, vad som blir avgörande är istället hur socialarbetaren använder sitt handlingsutrymme i en enskild situation (Evans & Harris, 2004). Lipsky (2010) menar att gräsrotsbyråkrater har många handlingsalternativ i sitt arbete med människor. Handlingsutrymmet innebär inte bara möjligheten att välja utan att socialarbetaren också ska kunna avgöra vilken handling som är mest rimlig att ta (Svensson et al. 2008). Intervjupersonerna upplever att lagen lämnar utrymme för tolkning och att det blir som mest synligt när socialarbetare stöter på friktion, exempelvis när kollegorna i arbetsgruppen tycker

olika vid ett ärende. I dessa situationer blir det synligt hur socialarbetarens använder sitt handlingsutrymme. Alice nämner följande:

“Det blir ju som mest synligt när man stöter på friktion, alltså när vi kollegor tycker olika. Då blir det väldigt tydligt att här kan jag göra en bedömning åt det håller eller en bedömning som kanske är missgynnande för personen.” (Alice)

Handlingsutrymmet påverkas också av professionella tolkningar, rutiner och interaktionen mellan klienten och socialarbetaren (Svensson et al 2008). Utifrån intervjuvaren kunde vi se att intervjupersonerna var medvetna om att socialarbetare tolkar lagar och regelverk på olika sätt och hur det här kan påverka handlingsutrymmet. Majoriteten av intervjupersonerna framförde att de gynnas av att ta del av varandras olika erfarenheter och kompetenser för att göra rätt bedömningar. Elin nämner följande:

“Att man är ödmjuk inför andras sätt att tolka rutiner och att man inte är fastbesluten om att mitt sätt att tolka är det enda rätta, för det är de inte. Utan vi är olika personer med olika förutsättningar och olika kompetenser” (Elin)

Tidigare forskning visar att socialarbetare upplever sig vara som objekt i organisationen och att de lämnas mindre utrymme att fatta individuella och unika beslut (Jessen, 2015). Intervjupersonerna i studien upplever snarare att de ges stort utrymme att fatta individuella beslut utifrån sina egna tolkningar. Elin framförde däremot att utrymmet till individuella beslut och öppna tolkningar kan påverka rättssäkerheten i besluten. Elin säger följande:

“Det möjliggör att man kan anpassa arbetet individuellt men det tillåter också öppna tolkningar, vilket innebär att de inte allt för sällan kan variera att besluten varierar att besluten kan variera beroende på vilken handläggare man har och då kan man ju ifrågasätta lite hur rättssäkert det egentligen är [...] Man pratar ju rätt mycket om det här med rättssäkerhet och vad är rättssäkra bedömningar och på vilket önskvärt sätt bör man bemöta sina invånare och på vilka önskvärda sätt ska vi inte göra det på asså såhär liksom” (Elin)

Karin nämner också att handlingsutrymmet ger socialarbetarna utrymme att göra olika bedömningar och tolka lagen på olika sätt vilket kan påverka rättssäkerheten i besluten. Svensson et al. (2008) menar att organisationen sätter ramar och gränser men professionen

kan också påverka det organisatoriska och sätta egna gränser. Intervjupersonerna menar att de har ett stort handlingsutrymme och har möjlighet att sätta egna gränser men att de inte kan bortse från regler och riktlinjer eftersom det finns en risk att det inte blir ett rättssäkert beslut. Karin nämner följande:

“Vi har ett ganska bra handlingsutrymme sen kan vi inte helt frångå våra regler och riktlinjer i det handlingsutrymmet. Då blir det fel åt andra hållet. Då blir det en stor skillnad i om man går till handläggare 1 eller handläggare 2” (Karin)

Utifrån intervjupersonernas svar kunde vi identifiera att samarbete i arbetsgruppen var väldigt betydande för socialarbetarna och ett verktyg för att besluten ska vara rättssäkra. Detta innebär att socialarbetarna har möjlighet att fatta individuella och unika beslut men att de är öppna för andras tolkningar av lagen. Elin och Karin nämner följande:

“Jag föredrar ju ett jobb med större handlingsutrymme under förutsättningarna att man förstår och begriper att det kan påverka rättssäkerheten och att man i gruppen pratar om det och är prestigelös i sina bedömningar” (Elin)

“Inom de ramar jag har, så har jag ett hyfsat handlingsutrymme. Sen jobbar vi ju som en grupp så man tar ju upp mycket av sakerna för att diskutera och bolla och komma fram till att ni kanske tänker på det viset och då kanske de är den linje vi ska gå på. Vi strävar ju efter att de ska vara ett så likt beslut som möjligt. De ska inte skilja om det är XX eller YY som kommer” (Karin)

Majoriteten av intervjupersonerna definierar olika faktorer som de menar påverkar deras handlingsutrymme. Intervjupersonerna menar att det är viktigt att vara medveten om att handlingsutrymmet lämnar utrymme för öppna tolkningar vilket också kan påverka rättssäkerheten i besluten.

6.5 Ledningens påverkan på handlingsutrymmet

Vårt nästa tema belyser ledningens påverkan på handlingsutrymmet. Här presenteras hur socialarbetarna upplever direktiv från högre nivåer påverkar deras handlingsutrymme. Lipsky (2010) menar att gräsbyråkrater har en stor frihet i sitt arbete men samtidigt är den styrd av regler, lagar, överenskommelser och direktiv från högre nivåer. Intervjupersonerna framförde

att ledningskulturen inom organisationen ger socialarbetaren direktiv men de upplever inte att de utövar kontroll över deras handlingsutrymme. Ledningen ger snarare tillit och ansvar till socialarbetarna att utforma sitt handlingsutrymme. Socialarbetarna framförde att cheferna inom deras organisation lämnar utrymme för socialarbetarna att vara flexibla i sitt arbetssätt. Socialarbetarna framförde att de i beslutprocessen inte behöver redovisa varje steg som tas för sin chef vilket också har bidragit till att dem upplever sig ha ett större handlingsutrymme. Veronica ger exempel från en tidigare organisation hon arbetade inom:

“Jag arbetade i XX kommun i fyra år. Där var det hårdare och väldigt snävt handlingsutrymme. Vi hade inte delegation på så mycket saker. Alla beslut skulle man ta med enhetschefen” (Veronica)

Flera av intervjupersonerna beskrev hur chefen inom organisationen gav tillit och utrymme för socialarbetarna att utforma sitt handlingsutrymme och att fatta egna beslut. Våra respondenter menar på att det är viktigt att ha en chef som tror på deras kompetens. Detta lämnar utrymme för socialarbetarna att arbeta självständigt och forma sitt egna arbete. Nora nämner följande:

“Jag tycker vi har ett bra handlingsutrymme här uppe vilket också är tack vare chefen som låter oss ha stort ansvar, vi har ju haft chefer tidigare som gått igenom allt man gör så det sätter ju sin prägel, hur mycket XX tror på oss och vårt kunnande” (Nora)

En av socialarbetarna framförde att ledningen kräver redovisning när det sker saker utöver det vanliga. I dessa situationer vill chefen ha motivering till varför besluten har tagits. Karin och Elin säger följande:

“I normalfallet redovisar vi ingenting. Vi redovisar när det är såna saker som är utanför det normal [...] Däremot har vi en chef som vill veta varför vi tar de här besluten och vill veta vilka ärenden som vi har runt oss så de får vi redovisa ganska ofta. Men sen beslutsdelen är våran” (Karin)

“[...] Även om jag har rutiner att förhålla mig till så har jag alltid ett utrymme att avvika så länge jag kan motivera avvikelsen” (Elin)

Socialarbetarna upplever sig ha en frihet och eget ansvar i sitt arbetssätt och beslutfattandet. Intervjupersonerna menar på att cheferna ger dem stor tillit till att forma dess egna arbete. Däremot framförde socialarbetarna i vår studie att de i vissa situationer hamnar i dilemman mellan ledningen och klienten. Socialarbetarna upplever att de som representant för sin myndighet förväntas var lojala till ledningen och organisationen snarare än klienten (Lauri, 2016). Detta dilemma ligger återigen i linje med Svensson et al. (2008) definition av socialarbetarens position där denne möter klienten som representant för myndigheten utifrån det uppdrag som organisationens givet. Elin nämner följande:

“[...] samtidigt har jag i ryggen att jag måste representera min myndighet men samtidigt invånaren. Då blir det ett läge där man både måste representera invånare mot myndigheten men också samtidigt kan jag inte bli polare med invånaren för jag måste vara lojal mot min arbetsgivare och då blev det tydligt att jag både ska vara representant från ett myndighetsperspektiv men också från invånaren” (Elin)

I detta tema blir det synligt hur ledningskulturen påverkar socialarbetarnas handlingsutrymme. Majoriteten av intervjupersonerna upplever att cheferna gav dem tillit att själva ta beslut och forma sitt egna arbete. Däremot upplever en av intervjupersonerna att de hamnar i ett dilemma mellan ledningen och klienten. Detta då de i vissa situationer ska vara representant utifrån ett myndighetsperspektiv men samtidigt representera klienten mot myndigheten.

6.6 Olika typer av styrningsformer

Vårt nästa tema handlar om hur olika typer av styrningsformer blir synligt i socialarbetarnas arbete. I detta tema presenterar vi hur olika styrningsformer såsom ökade dokumentationskrav och en ökad budgetmedvetenhet blir synligt i socialarbetarnas arbete. Tidigare forskning lyfter även fram ett styrningssätt som benämns New public Management. Detta styrningssätt belyser bland annat att det sociala arbetet blivit mer resultat och målinriktat (Evans & Harris 2004). I Lauris studie (2016) medger socialarbetare att det genomgått en stor förändring både i organisationen och styrning av dess arbete. De medger också att deras arbetssätt förändrats. Majoriteten av intervjupersonerna i vår studie berättade att de inte reflekterat över styrning i form av New public management utan det var något de endast förhållit och anpassat sig till i sitt arbete. En del av intervjupersonerna som tillfrågades

hade inte särskilt lång arbetserfarenhet inom organisationen vilket vi anser kan vara en faktor till varför socialarbetarna inte reflekterat över detta styrningssätt. Utifrån Lipsky (2010) resonemang så ges socialarbetaren en stor frihet i sitt arbete men är styrda av överenskommelser och direktiv från högre nivåer. En del av intervjupersonerna menar att de endast förhåller sig till de beslut och direktiv som chefer förmedlar. Malin och Elin säger följande:

“Jag har inte jobbat här jättelänge. Jag tror att jag är dålig på det här med att reagera på arbetssätt och styrning. Jag bara förhåller mig till det. Är det så att jag inte trivs med ett arbetssätt så får jag ju hitta andra jobb. Svårare än så är det ju inte. Jag lägger inte märke till det så mycket.” (Malin)

“Jag trodde faktiskt att det skulle påverka mycket mer och att vi skulle prata om det mycket mer just eftersom man läser så mycket om det på utbildning också kommer man ut hit också så bara oj... och det blev lite så att mycket stämmer överens med det man läser på utbildningen men mycket gör också inte det.” (Elin)

Trots att en majoritet av socialarbetarna och dess chefer inte pratar om New public management i någon större utsträckning så förstår några av våra intervjupersoner att det är något som kan påverka dess arbete och utformningen av regler och riktlinjer. Som exempel nämner Elin:

“Det är ingenting vi direkt diskuterar. Sen förstår jag att det ändå påverkar utformningen av rutiner och hur vi ska förhålla oss” (Elin)

Intervjupersonerna måste dagligen förhålla sig till direktiv som bland annat handlar om styrning i form av ökade dokumentationskrav. Detta ligger i linje med Lauris (2016) forskning som belyser att new public management lett till ökad kontroll och dokumentationskrav i socialarbetarnas arbete. Vi kunde identifiera att detta arbetssätt påverkar dess arbete och skapar en viss frustration. Detta eftersom ökade dokumentationskrav lämnar mindre utrymme för andra viktiga aspekter i det sociala arbetet. Det ger mindre tid för själva mötet med klienten och det sociala arbetet. Detta ligger i linje med Svenssons et al (2008) definition av socialarbetarens position där han menar att socialarbetaren, som representant för myndigheten, möter klienten utifrån de uppdrag som organisationen givet

och måste därmed förhålla sig till detta. Som representant för myndigheten behöver socialarbetaren förhålla sig till direktiv från högre nivåer trots att de skapar mindre tid för det sociala arbetet och andra aspekter som de tycker är mer betydande i sitt arbete. Nora nämner följande:

“Vi dokumenterar ju jättemycket. Det blir ju mer och mer. Mindre socialt arbete och mer som ska dokumenteras [...] Det tar ju otroligt lång tid, allting ska ju dokumenteras. Nu pratar de ju om att man ska skanna in allting också, vem ska hinna med det? Man hinner ju inte med det sociala arbetet och då det är så mycket runt omkring som ska dokumenteras och som ska fixa” (Nora)

Intervjupersonerna upplever inte att New public management i någon större utsträckning påverkar deras arbete. Däremot upplever en majoritet av intervjupersonerna att de kan se en ökad budgetmedvetenhet inom den offentliga sektorn. Detta ligger i linje med Lauri (2016) forskning som belyser att socialarbetare ger uttryck för en ökad budgetmedvetenhet då det ska spenderas så lite resurser som möjligt. Hjärpe (2020) menar att New public management har lätt till att det sociala arbetet blivit mer styrd av siffror, effektivitet och resultat. En av intervjupersonerna framförde att organisationen fokuserar mycket på siffror. En annan respondent upplever en frustration över att det läggs mer fokus på att statistiken som ska se bra ut och att pengarna ska styra vilka förmåner som delas ut. Socialarbetaren menar att det är människors faktiska behov som bör styra. Malin säger följande:

“Det är klart att det är mycket siffror, att det finns målsättningar men det har vi på min enhet en rätt så öppen dialog om att det tar längre tid så tar det längre tid. kostar det mer pengar så kostar det mer pengar. Vi kan inte styra över. Det behöver behovet styra.[...] Just nu är det inte orimliga saker vi talar om. Vi behöver tillgodose människors faktiska behov. Och det är behovet som ska styra någonstans.. Det är såklart man vill spara in på pengar. Det är såklart man behöver fördela resurserna så att de fungerar för hela vår välfärd” (Malin)

Brodkin (2011) menar att högre nivåer sätter krav på organisationer på gatunivå, att organisationen ska uppnå resultat och att allt ska mätas i siffror. En av intervjupersonerna menade att detta synsätt inte egentligen visar en rättvis bild av deras arbete, utan att det bara ska se bra ut i statistiken för högre nivåer. Våra intervjupersoner nämner också att det inte är

så enkelt som att titta på statistik och siffror. Detta eftersom att det finns en individuell bedömning bakom varje siffra. Veronica och Alice nämner följande:

“Det synsättet att de ska ge resultat och se fint ut i statistiken men egentligen är det inte så bra” (Veronica)

“Senaste personalmötet så visade man mycket siffror och statistik på hur mycket man betalat ut jämfört med andra kommuner, att vi kanske har betalat ut mer bistånd. Vi brukar jämföra med kommuner som är ganska lika oss i storlek och att vi kanske då betalat ut mer än dem i bistånd och vad då detta kan bero på. Det som vi kollegor reagerade på är det här med boendekostnad, där dem tagit fram exakt statistik på hur mycket vi betalat ut i boendekostnad mer än vi skulle. Jag och mina kollegor reagerade på att ja okej men det är lätt att säga det när man sitter och kollar på siffror men bakom varje siffra så är det ju en individuell bedömning” (Alice)

Vårt sista tema handlade om huruvida andra typer av styrningsformer blir synligt i deras arbete. Socialarbetarna menar att den ökade dokumentationskraven och budgetmedveten har blivit synligt i deras arbete främst genom att allting ska redovisas i statistik. De menar att fokuset ligger på resultat och att allt ska se bra ut i statistiken. Socialarbetarna uttrycker att dem dagligen gör individuella bedömningar som de menar inte kan redovisas i statistik och siffror.

7. Avslutande diskussion

I vår avslutande diskussion kommer inledningsvis en sammanfattning av studiens resultat. Därefter kommer en diskussion av studiens resultat och vad resultatet betyder för socialarbetarens yrkesroll och klienten. Avslutningsvis kommer vårt förslag på framtida forskning vilket grundar sig på det resultat som presenterats i vår studie.

Syftet med vår undersökning var att studera hur socialarbetare inom ekonomiskt bistånd upplever att styrning påverkar arbetet med behovsprövning och dess handlingsutrymme. Den styrning vi avsett att studera är policy, regelverk, ledningens påverkan och andra typer av styrningsformer såsom ökade dokumentationskrav och en ökad budgetmedvetenhet. Detta med hänsyn till vårt teoretiska perspektiv handlingsutrymme och gräsrotsbyråkrati. Studien

har förverkligats genom semistrukturerade intervjuer med sex socialarbetare inom ekonomiskt bistånd på två olika socialkontor i södra Sverige. Det inhämtade empiriska materialet har bearbetats utifrån vårt teoretiska perspektiv, tidigare forskning, våra tolkningar och uppfattningar.

Samtliga av våra intervjupersoner har delat med sig av sina upplevelser, erfarenheter och tankar kring hur styrning påverkar deras handlingsutrymme och dess arbete med behovsprövning. Sammanfattningsvis har vi kommit fram till att samtliga intervjupersoner upplever sitt handlingsutrymme som stort. De uttryckte att de främst har en stor frihet i beslutfattandet. Policy och regelverk påverkar deras handlingsutrymme på det sätt att de i vissa situationer upplever att deras handlingsutrymme begränsas och att de inte alltid kan utöva sitt yrke fullt ut. De upplever bland annat dilemman mellan organisationen och klientens behov. Ett flertal av våra respondenter upplevde även att policy och regelverk blev som mest synligt när det möter klienter med komplexa behov. Detta eftersom deras handlingsutrymme är begränsat inom de ramar som organisationen satt. Socialarbetarna upplever i dessa situationer en frustration över att lagen och regelverken inte ger utrymme för mer, samt att det i dessa situationer blir fråga om personen verkligen kan få sina behov tillgodosedda. Intervjupersonerna menar att de behöver förhålla sig till organisatoriska regler och policyer som de menar inte alltid är gynnande för klienten.

Utifrån vårt empiriska material kom vi också fram till att ledningen påverkar socialarbetarnas handlingsutrymme. Intervjupersonerna upplevde inte att ledningen begränsar deras handlingsutrymme. De upplever snarare att ledningen ger socialarbetarna stor tillit och ansvar att utforma sitt handlingsutrymme i det dagliga arbete. De menar att cheferna ger direktiv men att de inte utövar kontroll i någon större omfattning. Istället upplever de att cheferna ger dem ett stort handlingsutrymme eftersom socialarbetarna inte behöver redovisa varje steg eller beslut som tas. Däremot framförde intervjupersonerna att ledning kan skapa ett dilemma i deras arbete, där socialarbetaren som representant för sin myndighet förväntas vara lojal till ledningen snarare än till klienten när de fattar beslut. Socialarbetaren kan därför hamna i ett dilemma när det ställs mellan ledningen och klienten.

Utöver ledningen kom vi också fram till att socialarbetarna påverkas av andra styrningssätt såsom dokumentationskrav och budgetmedvetenhet. Även om intervjupersonerna inte reflekterar över styrningssätt som New public management i sitt dagliga arbete kan de se att

olika styrningssätt påverkar arbetet och utformningen av regler och riktlinjer. Majoriteten av intervjupersonerna kunde se en ökad budgetmedvetenhet och ökade dokumentationskrav vilket ligger i linje med New public management. Vi kunde identifiera att intervjupersonerna upplever att denna styrning har tunnats ut det sociala arbetet eftersom de läggs mer fokus på andra aspekter av det sociala arbetet. Ett flertal av våra intervjupersoner upplever frustration över att det läggs mer fokus på siffror, effektivitet och resultat. Intervjupersonerna menar att detta inte ger en rättvis bild av deras arbete och att det sociala arbetet inte är så enkelt som att enbart titta på siffror och statistik. De menar att det är människors faktiska behov som bör styra deras arbete inom ekonomiskt bistånd. Utöver den ökade budgetmedvetenheten vittnar majoriteten av intervjupersonerna om ökade dokumentationskrav vilket ger mindre tid för det sociala arbetet.

I nedanstående stycke kommer en slutdiskussion av vårt resultat och vad detta betyder för klienterna och socialarbetarens yrkesroll. Vi kan utifrån vårt resultat se att intervjupersonerna måste förhålla sig till policy, regelverk, ledning och andra typer av styrningsformer såsom dokumentationskrav och en ökad budget-medvetenhet. Däremot upplever intervjupersonerna att de oftast har ett stort handlingsutrymme och att de mestadels är fria att utforma sitt arbetssätt. Socialarbetarna framförde också att de inte upplever sig själva arbeta fyrkantigt. Detta tycker vi visar på att intervjupersonerna inte endast är ett verktyg för organisationen utan att de faktiskt kan utmana de krav och riktlinjer organisationen har satt. Utifrån resultatet blir det också synligt att intervjupersonerna är medvetna om att de tolkar lagen och regelverk på olika sätt. Under intervjuerna började därför intervjupersonerna ifrågasätta rättssäkerheten i besluten. Detta tycker vi visar på att de har självreflektion i sitt arbete och i sin yrkesroll. Att intervjupersonerna reflekterar över sitt arbete, vad de gör bra och mindre bra anser vi gynnar deras professionella utveckling. Utifrån vårt resultat blev det också synligt att socialarbetarna vågade ifrågasätta och utmana de policy och regler som organisationen satt vilket vi anser gynnar klienten och socialarbetarnas professionella utveckling. Vi anser att det gynnar klienterna eftersom att alla inte alltid passar in i de ramar och kategorier som organisationen satt upp. Vi kunde också identifiera att vissa organisatoriska policy och regelverk inte alltid ger utrymme för att tillgodose klientens behov. Klienter med komplexa behov missgynnas ibland av de policy och regelverk som är styrande inom organisationen. Detta innebär att klienter kan falla "mellan stolarna" och inte får sina behov tillgodosedda. Utifrån vårt resultat framfördes den digitala utveckling, där fler ansökningar ska göras digitalt via e-tjänster på kommunens hemsida. För att klienten ska kunna ha möjlighet att ansöka via e-tjänst så

behöver klienten ha en mobiltelefon med mobilt bank-id. Organisationens beviljar endast knapptelefoner. Det blir i denna situation synligt att organisationens krav försämrar klientens förutsättningar och på så sätt hamnar klienten utanför systemet.

I vår studie var en av våra forskningsfrågor att undersöka hur policy och regelverk påverkar socialarbetarnas handlingsutrymme. När vi hade transkriberat och bearbetat vårt empiriska material så fick vi utöver styrning fram ytterligare faktorer som påverkar socialarbetarnas arbete. Vi fick fram att sakkunniga, en grupp inom organisationen, som har högre delegering än socialarbetarna begränsar deras handlingsutrymme. Detta eftersom de var tvungna att förhålla sig till de sakkunniga i vissa beslut som tas. Vi fick även fram att arbetslivserfarenhet inom verksamheten kan vara avgörande för hur socialarbetarna använder sitt handlingsutrymme. Detta innebär att individuella faktorer hos en individ kan vara avgörande för hur personen väljer och använda sitt handlingsutrymme. Vi anser att det hade varit intressant att forska vidare kring hur dessa faktorer kan påverka handlingsutrymmet. Avslutningsvis fick vi fram att regler och policy är diffusa och ger utrymme för socialarbetarna att göra olika bedömningar vilket kan påverka rättssäkerheten i besluten, detta hade varit ett spännande ämne att forska vidare kring.

8. Referenser

- Brodkin, Evelyn Z. (2011). *Policy work: Street-level organizations under new managerialism*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(2): 253-277.
- Bryman, Alan (2016). *Samhällsvetenskapliga metoder*. 3. uppl. Malmö: Liber.
- Eriksson Zetterquist, Ulla & Ahrne Göran. 2015. Intervjuer. I Ahrne, Göran och Svensson Peter (red.) *Handbok i kvalitativa metoder*. Stockholm: Liber.
- Evans, T., & Harris, J. (2004). *Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion*. *British journal of social work*, 34 (6), 871-895. doi: 10.1093/bjsw/bch10
- Gilje, Nils & Grimen, Harald (1992). *Samhällsvetenskapernas förutsättningar*. Göteborg: Daidalos AB.
- Hjort, Torbjörn. Red. (2019) *Det yttersta skydds nätet - om arbete med socialbidrag*. Studentlitteratur. Lund AB.
- Hjort, Torbjörn (2019) Vad får en soffa kosta - om bedömning av skälig levnadsnivå för socialbidragstagare. I: Hjort, Torbjörn (red.) *Det yttersta skydds nätet - om arbete med socialbidrag*. Studentlitteratur. Lund AB.
- Hjärpe, T. (2020). *Mätning och motstånd: Sifferstyrning i socialtjänstens vardag*. (1st uppl.). Lund University
- Jessen, J. (2015). *Public governance-constraints and challenges for social work practice*. *Journal Of Comparative Social Work*, 10(2).
- Larsen, A.K. (2018). *Metod helt enkelt: en introduktion till samhällsvetenskaplig metod*. (2. uppl.). Malmö: Gleerups.
- Lauri, M. (2016). *Narratives of governing: rationalization, responsibility and resistance in social work*. Diss. Umeå : Umeå universitet, 2016. Umeå.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. (30th anniversary expanded ed.) New York: Russell Sage Foundation.

Salonen, Tapio (2019) Socialbidraget - mellan retorik och praktik. I: Hjort, Torbjörn (red.) *Det yttersta skyddsnätet - om arbete med socialbidrag*. Studentlitteratur. Lund AB.

Socialstyrelsen (2021) Ekonomiskt bistånd.

<https://www.socialstyrelsen.se/stod-i-arbetet/ekonomiskt-bistand/>.

Svensson, K., Johnsson, E., & Laanemets, L. (2008). *Handlingsutrymme: utmaningar i socialt arbete*. (1. uppl.). Stockholm: Natur & kultur.

Swärd (2019) Det svenska socialbidragssystemets historiska rötter. I: Hjort, Torbjörn (red.) *Det yttersta skyddsnätet - om arbete med socialbidrag*. Studentlitteratur. Lund AB.

Tony Evans (2013). *Organisational Rules and Discretion in Adult Social Work*. The British Journal of Social Work. 43(4):739-758.

Vetenskapsrådet (2002) *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*. https://www.vr.se/download/18.68c009f71769c7698a41df/1610103120390/Forskningsetiska_principer_VR_2002.pdf.

Wörlén, M (2010) *Att prioritera i socialtjänsten - om kommunalt handlingsutrymme och beslutsfattande*. Socialvetenskaplig tidskrift 17, s.28-45.

8. Bilagor

8.1 Bilaga 1

Informationsblad

Hej!

Våra namn är Linnea Sandström och Cornelia Kagg och vi studerar på socionomprogrammet vid Campus Helsingborg, Lunds Universitet. Vi läser just nu termin 6 av 7 där vi ska skriva ett självständigt arbete som ska resultera i en kandidatuppsats. Vårt arbete kommer att handla om huruvida socialarbetare upplever att de policy och regelverk som är styrande inom ekonomiskt bistånd påverkar dess arbete och handlingsutrymme.

Intervjuerna beräknas ta cirka 1h. Vårt mål är att genomföra runt 6 intervjuer med socialarbetare inom ekonomisk bistånd. Intervjuerna kommer att äga rum på er arbetsplats eller digitalt via zoom under vecka 47 till 48. Vår studie kommer behandlas vid ett seminarium den 13 eller 14 Januari 2022. När kursen ska avslutas kommer allt material raderas förutom vår färdigställda kandidatuppsats. Vårt färdiga arbete kommer att bli en offentlig handling. Ni som deltar i vår studie kommer få tillgång till kandidatuppsatsen när den färdigställts.

Under våra intervjuer kommer vi båda socionomstudenter delta. Intervjuerna kommer att spelas in för att sedan transkriberas. Efter att studien färdigställts kommer även ljudinspelningen att raderas. Likt all övrig information förutom vårt färdiga arbete. Ert deltagande är frivilligt och ni får när ni vill välja att dra er ur studien eller avsluta intervjun. Ni behöver inte ge någon förklaring till varför ni väljer att inte medverka i intervjun. Som deltagare i vår studie är ni anonyma. Vi kommer inte göra det möjligt för läsare att förstå vem ni är, vem som sagt vad och så vidare. Genom hela vår studie råder fullständig anonymitet.

Vår handledare heter Torbjörn Hjort och hans e-postadress är: torbjorn.hjort@soch.lu.se.

Ni kan när ni vill höra av er till oss om ni har någon fundering eller dylikt.

Vi hoppas på ett gott samarbete! Tack på förhand!

Med vänliga hälsningar

Linnea Sandström & Cornelia Kagg

Socialhögskolan, Helsingborg. Lunds Universitet.

Kontaktuppgifter:

8.2 Bilaga

Intervjuguide

Introducerande frågor

- Hur lång erfarenhet har du av att arbeta som socialsekreterare inom ekonomiskt
- bistånd?
- Hur ser en typisk arbetsdag ut för dig? Vilka är dina arbetsuppgifter? Hur ofta möter
- du klienter?
- Vilka lagar, regler och policyer är styrande i ditt arbete?

Teman

Våra teman i intervjun är policy och regelverk, handlingsutrymme och olika styrningssätt.

Policy & regelverk

Vårt första tema i denna intervju är policy och regelverk. Med policy och regelverk så menar vi de regelverk som styr ert dagliga arbete. Detta inbegriper såväl lokala som nationella riktlinjer.

- Hur förhåller du de regelverk och policys som styr ditt dagliga arbete?
- Hur styrd tycker du att du är i ditt arbete? (regelverk och policyer)
- Kan du berätta lite om vilka situationer du upplever att regelverk och policyer blir synligt i ditt arbete?
- Upplever du att det har uppstått några dilemman på grund av det regelverken och policys som styr verksamheten?
- Hur upplever du att de policy och regelverk och policyer som är styrande i ditt arbete tillgodoser klientens behov?

Handlingsutrymme

Vårt andra tema i denna intervju är handlingsutrymme. Begreppet handlingsutrymmet inbegriper socialarbetarnas möjligheter och begränsningar i dess arbete som präglas av regler, lagar och riktlinjer. Detta på såväl lokal som nationell nivå. Men även socialarbetarnas egna erfarenheter och kunskaper.

- Hur skulle du beskriva handlingsutrymme i ditt dagliga arbete?
- Upplever du att du har ett stort eller litet handlingsutrymme i handläggningen av ekonomiskt bistånd?
- I vilka situationer handlingsutrymmet begränsas på grund av de regelverk och policyer som är styrande i ditt arbete? Isåfall på vilka sätt?

Ledning

Vårt nästan tema är ledning. Med ledning menar vi direktiv från chefer och från högre nivåer.

- Hur upplever du att ledningen påverkar ditt handlingsutrymme?
- I vilka situationer blir det synligt?

Styrningsformer

Vårt nästa tema är andra typer av styrningsformer. Dokumentationskrav och budgetmedvetenhet är några typer av styrningsformer som är styrande inom organisationer. Denna styrning ligger i linje med New public Management.

- Upplever du att dessa styrningsformer blivit synligt i ditt arbete? Isåfall på vilka sätt?
- Upplever du att dessa styrningsformer påverkar ditt arbete?
- Upplever du att New public management blir synligt i ditt arbete?
- Finns det andra styrningsformer som har inflytande över ditt arbete?

Avslutning

- Finns det något mer du vill tillägga?