



INSTITUTIONEN FÖR SOCIALT ARBETE

Politik, kostnadseffektivitet och standardisering.

- *Om socialarbetares upplevelser av
handlingsutrymme på en vuxenenhet i
socialtjänsten.*

SQ4562, Vetenskapligt arbete i socialt arbete, 15 hp

Scientific Work in Social Work, 15 higher education credits

Kandidatnivå

Höstterminen 2017

Författare: Anna Hedlund

Handledare: Andreas Liljegren

Abstract

Titel: Politik, kostnadseffektivitet och standardisering. Om socialarbetares upplevelse av handlingsutrymme.

Författare: Anna Hedlund

Syftet med uppsatsen var att undersöka vad socialarbetare på en vuxenhet upplever påverkar deras handlingsutrymme och möjligheter att fatta beslut utifrån vilka behov som framkommer i utredningarna. Materialet utgjordes av halvstrukturerade intervjuer med sju socialarbetare på *en* Vuxenhet. Jag har valt att använda mig av kvalitativ innehållsanalys och analyserade empirin med hjälp av teorier om *Street-Level-Bureaucrats*, *Kommunikativt Handlande* samt kopplat till *idealbyråkrat* och vanligt förekommande begrepp inom New Public Management. Undersökningen visar att socialarbetarna upplever att ekonomin, politikens beslut och standardisering påverkar deras handlingsutrymme, men att socialarbetarna ändå upplever sig ha stort handlingsutrymme och att detta kan sammankopplas med att kommunen har goda ekonomiska förutsättningar. Socialarbetarna upplever sig kunna fokusera på individens behov snarare än kostnaden för de olika insatserna samtidigt som tanken om kostnadseffektivitet finns med i beslutsprocessen.

Nyckelord: handlingsutrymme, diskretion, standardisering, kostnadseffektivitet.

Innehållsförteckning	
1. Inledning och problemformulering	1
1.1 Syfte och frågeställningar	4
1.1.1 Syfte	4
1.1.2 Frågeställningar	4
1.1.3 Förförståelse	4
2. Tidigare forskning	5
3. Teoretisk tolkningsram	13
3.1 Teori	14
4. Metod och metodologiska överväganden	20
4.1 Kvalitativ metod	20
4.1.1 Val av datainsamlingsmetod	20
4.1.2 Urval	21
4.1.3 Val av analysmetod	22
4.1.4 Validitet och reliabilitet	24
4.1.5 Generaliserbarhet	25
4.2 Forskningsetiska överväganden	26
4.2.1 Informationskravet	26
4.2.2 Samtyckeskravet	27
4.2.3 Konfidentialitetskravet	27
4.2.4 Nyttjandekravet	28
5. Resultat och analys	28
3.1 Handlingsutrymme	28
3.2 Ekonomi, kostnadseffektivitet och likvärdighet	35
3.3 Politikernas påverkan	41
3.4 Standardisering av socialt arbete	44
6. Avslutande diskussion	49
Referenslista	54
Bilaga 1	57
Bilaga 2	58

Förord

Jag vill tacka alla er som deltagit i studien för er medverkan och för att jag har fått ta del av era intressanta resonemang och perspektiv. Jag vill också tacka min handledare Andreas Liljegren för din vägledning, konstruktiva kritik och goda råd.

1. Inledning och problemformulering

I tidningen Dagens Etc (2017-09-01) publicerades en artikel där bl.a. Malin Fröjmark, ordförande för Akademikerförbundet SSR i Stockholm, intervjuades. Fröjmark påtalade att Akademikerförbundet SSR fått till sig från socialsekreterare att de upplever att det är ekonomi snarare än behov som styr vilka bistånd som beviljas. Fröjmark menar vidare att klienterna inte får den hjälp som de behöver eller har rätt till när budget överordnas behov. Fröjmark säger att ett av huvudproblemen är New Public management-modellen som råder i verksamheten då fokus läggs på att budgeten ska gå ihop istället för på klienternas behov av hjälp. Tapio Salonen, professor i socialt arbete, säger i samma artikel att glappet i den svenska välfärdsmodellen har ökat markant på senare år, han framhåller också att försörjningsstödet står för en relativt liten del av samhällskostnaden i ekonomisk mening (ibid).

Att försörjningsstöd, och även missbruks- och beroendebehandling, skulle utgöra en liten del av samhällskostnaden konstaterades även av Socialstyrelsen i en nyhetsartikel på deras hemsida 2013-10-01. Socialstyrelsen skriver där att av kommunernas totala kostnader används i genomsnitt en procent till missbruks- och beroendevården, två procent till ekonomiskt bistånd och tre procent till barn- och ungdomsvården. Matilda Hansson, som 2013 arbetade som utredare på Socialstyrelsen, säger i samma artikel att det är låga siffror och kommuner kan behöva se över sina prioriteringar för att säkerställa att utsatta grupper får det stöd de behöver (ibid).

Att vara socialarbetare inom individ- och familjeinriktat socialt arbete innebär att vara representant för en organisation (Svensson, Johansson & Laanemets 2008:16). Organisationen kan vara offentlig, privat eller ideell men oavsett så innebär socialarbetarrollen att stå i direktkontakt med den människa som ska ha hjälp. Positionen har beskrivits som "frontlinjebyråkrat" eller "gatubyråkrat" vilka är översättningar av Michael Lipskys begrepp "street level bureaucrats". Begreppet syftar till att definiera den position som socialarbetare och andra yrkesutövare står i när de möter den enskilde medborgaren som representant för en myndighet (ibid).

Att vara socialarbetare innebär att ha ett arbete där någon form av resurs som en person är i behov av förfogas över (Svensson, Johansson & Laanemets 2008:17f). Personen kan behöva denna resurs för sina egna behov, det kan också vara någon som anser att en annan person har behov. Begreppet resurs kan innebära olika saker, det kan handla om ekonomiska och materiella resurser, men också om tid, kunskaper eller befogenheter. Att ha tid för samtal, specialkunskaper, rätt att förmedla kontakter eller rätt att fatta beslut är några av de icke-materiella resurser som socialarbetare har tillgång till. Det är socialarbetarens uppgift att hitta ett sätt att förhålla sig till hur de ska fördela resurserna, de behöver kunskap och säkerhet i sin yrkesroll. Det handlar om kunskap och förståelse om hur organisationen fungerar, förståelse om vad som händer i mötet med andra människor, vad en profession innebär och vad det betyder att verka inom ramen för en yrkesroll (ibid).

En stor del av socialt arbete bedrivs inom offentliga organisationer. Det som förenar de offentliga organisationerna är att de är organiserade utifrån politiska beslut och att verksamheten har sin bas i lagstiftning (Svensson, Johansson & Laanemets 2008:47ff). Eftersom organisationerna ingår i den offentliga förvaltningen är det Förvaltningslagen (SFS 1986:223) som är basen för det sociala arbetet som bedrivs (ibid). Utöver Förvaltningslagen styr Socialtjänstlagen (SFS 2001:453) arbetet som bedrivs. I 1 kap 1 § i socialtjänstlagen står att ”samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Socialtjänsten skall under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser. Verksamheten skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet” (ibid).

Forskaren Wanja Astvik (Vision 2016) slutförde under 2016 en studie om vad som gör att personal slutar inom socialt arbete, i synnerhet socialtjänst. Astvik gjorde en nationell studie och fick fram material kring hur arbetsvillkoren ser ut i socialtjänsten i hela Sverige. Drygt 4 800 biståndshandläggare, socialsekreterare och chefer svarade på en enkätundersökning som analyserades av Wanja Astvik. Studien handlade främst om organisationernas attityder och förhållningssätt till sin

personal när det gäller deras vilja och ambition att skapa en hållbar psykosocial arbetsmiljö och att vara mån om sin personal. Trots hög personalomsättning, stressrelaterad ohälsa och mycket annat som pekar på bristfällig arbetsmiljö är responsen från organisationerna ett individuellt skuldbeläggande där det blir upp till individen att arbeta effektivare, prioritera och att "stresshantera" (ibid).

Studien som Astvik har gjort är omfattande och belyser flera problemområden inom socialtjänsten, men det saknas vad dessa problem gör med handläggarnas handlingsutrymme och upplevelsen av att kunna fatta rätt beslut. Vid hög stress och tidsbrist går det att tänka sig att det rimligtvis är svårt att göra tillräckligt omfattande utredningar som leder fram till en klar och tydlig bedömning av klientens behov av stöd och hjälp och hur dessa bäst kan tillgodoses.

Handlingsutrymmet och kopplingen till kommunens ekonomi är något som behöver belysas mer, hur påverkas handlingsutrymmet och hur förhåller sig den påverkan till socialtjänstlagen och medborgarens rätt till jämlik vård och behandling. Kommunens ekonomi, verksamhetens budget, påverkar tillsättning av personal. Vid hög personalomsättning och svårigheter att rekrytera ny personal, eller i en verksamhet där arbetsbelastningen är högre än vad personalen mäktar med, går det att tänka sig att handlingsutrymmet minskar genom ökad standardisering av arbetet för att få mer likvärdiga bedömningar exempelvis.

Hur socialarbetare upplever sitt handlingsutrymme i socialtjänsten idag är en relevant fråga då undersökningar som görs av fackförbund såsom t.ex.

Akademikerförbundet SSR (Novus 2016) hänvisar till arbetsmiljö och stress som bidragande faktorer för att socialsekreterare säger upp sig, men undersökningarna tar inte alltid upp hur de upplever sitt handlingsutrymme. Det är en aspekt som saknas, framförallt saknas socialarbetarens perspektiv på hur de ser på ett yrke där deras möjligheter att handla/agera på olika sätt begränsas.

En annan intressant aspekt hade varit att se än mer hur handlingsutrymmet förhåller sig till New Public Management (NPM) som blivit en vanligt förekommande modell inom välfärdssektorn. Modellen har fått både kritik och medhåll från politiskt håll samt inom välfärdssektorn. Hur påverkar NPM socialt arbete både vad gäller organisationsstrukturer och maktrelationer? Genom NPM

har nya principer kommit att guida socialt arbete i praktiken (Ponnert & Svensson 2016:589). NPM har konstruerat en organisationsstruktur med nya rationaliteter där "valuta för pengarna" är ett grundläggande argument (ibid). Hur får en i det dagliga sociala arbetet ihop kravet enligt New Public management-modellen på att hålla budget med kravet i 1 kap 1 § Socialtjänstlagen? Handlingsutrymme som begrepp och forskning som finns kring detta väcker flera andra frågor och leder gärna in på andra spår som är nära sammankopplade, dessa hade varit intressanta att undersöka vidare, dock saknas utrymme för detta i denna uppsatsen.

Denna uppsats kommer att fokusera på hur socialarbetare på en vuxenenhet upplever sitt handlingsutrymme och vilka faktorer de upplever påverkar, ökar eller begränsar, handlingsutrymmet.

1.1 Syfte och frågeställningar

1.1.1 Syfte

Syftet med uppsatsen är att undersöka vilka faktorer socialarbetare på en Vuxenenhet upplever påverkar deras handlingsutrymme och möjligheter att fatta beslut utifrån vilka behov som framkommer i deras utredningar. Vidare syftar uppsatsen till att undersöka huruvida socialarbetarna upplever att budget går före den enskildes behov av hjälp och hur märker de detta i det dagliga arbetet.

1.1.2 Frågeställningar

1. Hur upplever socialarbetare att kommunens ekonomi påverkar deras handlingsutrymme?
2. Vilka faktorer upplever socialarbetarna påverkar deras möjligheter att fatta beslut?
3. På vilket sätt upplever socialarbetarna att beslutsfattandet påverkas av andra faktorer än de behov som framkommer i utredningen?

1.1.3 Förförståelse

Jag har sedan några år tillbaka arbetat inom socialtjänsten, både som behandlare/utförare och som socialsekreterare. Denna arbetslivserfarenhet har gett mig inblick i hur arbete med myndighetsutövning går till och olika faktorer som

kan påverka hur arbetet bedrivs. Arbetet inom socialtjänsten är också det som väckt intresset och en nyfikenhet hos mig inför hur andra socialarbetare upplever sitt handlingsutrymme och vad som påverkar det.

Jag är medveten om att denna erfarenhet har färgat min syn på både ämnet som uppsatsen behandlar men också vilka tolkningar jag gör utifrån det insamlade materialet. Jag har i största möjliga mån försökt hålla mig objektiv inför de upplevelser som socialarbetarna har uttryckt i intervjuerna. Jag har utifrån medvetenhet om min egen förförståelse kritiskt granskat både det som socialarbetarna uttrycker i intervjuerna och mina egna tolkningar av dessa uttalanden.

2. Tidigare forskning

Jag har sökt efter tidigare forskning i de databaser som tillhandahålls av Göteborgs universitets bibliotek. Den databas som jag använt främst är sociology collection. Sökorden jag använt mig av är: handlingsutrymme, resursfördelning, socialtjänst, social work, power distribution, accountability, organisations/management, diskretion. Efter att ha läst abstract på de, enligt databasen, tio bästa träffarna som innehöll flest av mina sökord, har jag valt ut de som bäst stämde överens med syftet i min uppsats.

Socialstyrelsen skriver i sin rapport att de under vintern 2007 skickade ut en enkät till Sveriges socialchefer med frågor om hur de såg på resursfördelning, prioriteringar och effektiviseringar i socialtjänsten (Socialstyrelsen 2009:9f). Enligt denna hade drygt 75 procent av kommunerna genomfört något större arbete inriktat på att antingen minska kostnaderna eller kostnadsökningstakten för socialtjänsten 2006. Initiativet kom oftast från förvaltningen. De vanligaste åtgärderna var att se över arbetsmetoder samt styrning och organisation. Det finns många rapporter som belyser kostnader för socialtjänstens verksamheter men nästan ingenting om det ekonomiska värdet av det sociala arbetet. Om socialtjänsten hade varit ett företag så hade inte bara kostnaderna varit intressanta att redovisa. Då hade även intäkterna varit i fokus för att se om kostnaderna

balanseras av intäkterna. För att få en effektiv verksamhet måste även värdet av socialtjänstens insatser beskrivas och uppskattas på olika sätt. Dock är det svårt att översätta värdet av det som socialtjänsten gör i pengar. En central fråga är om - och i så fall hur - en kommuns resurser skulle kunna användas mer effektivt. Många kommuner har sett att det genom effektiviseringsarbete går att förbättra både måluppfyllelse och resursutnyttjande. Ca 65 procent av socialcheferna i Socialstyrelsens enkät ansåg att det går att arbeta mer effektivt inom socialtjänsten. Att förbättra effektiviteten är dock inte samma sak som "nedskärningar". Effektivitet innebär att både "göra rätt saker" och "att göra dem på rätt sätt". En verksamhet måste bedrivas enligt målen, dvs rätt saker, och resurserna måste användas på bästa sätt, utifrån dessa mål (ibid).

Socialstyrelsen framhåller i sin rapport att bara för att en verksamhet är kostnadseffektiv inom socialtjänsten behöver det inte betyda att den är samhällsekonomiskt effektiv (Socialstyrelsen 2009:18f). För att få ut mer av samhällets samlade resurser för stöd, behandling, vård och omsorg är det viktigt att ha ett helhetsperspektiv. Andra huvudmän och verksamheter påverkar socialtjänstens kostnader, och vice versa. Det kan handla om ansvarsfördelning mellan socialtjänst och hälso- och sjukvård, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan samt olika former av privat och ideell verksamhet. Socialstyrelsen menar att behövs ett samhällsekonomiskt perspektiv på vad socialtjänsten gör, hur mycket det kostar i förhållande till andra aktörer men också vilket resultat och vilka effekter som insatserna ger. Grunden för samhällsekonomisk analys är en samlad beskrivning av hur kostnader och intäkter fördelas på individer, anhöriga, övriga medborgare, kommun, landsting, stat och den privata sektorn. Kostnaderna måste vägas mot värdet på kort och lång sikt. För att få en effektiv verksamhet måste resursfördelningen mellan olika verksamheter studeras och sedan utvärderas hur bra arbetet utförs inom dessa. Socialtjänsten har en begränsad möjlighet att påverka vad som görs inom övriga samhällssektorer. Dock finns det kommunala exempel som visar att det är möjligt att förbättra samverkan med andra, vilket kan ge samordningsvinster, förbättra resultat av samlade insatser och minska kostnaderna (ibid). Kostnaderna måste ses i relation till individernas stödbehov (Socialstyrelsen 2009:22). Höga kostnader för institutionsvård och heldygnsomsorg beror till stor del på att personerna har ett

större stödbehov. Det blir inte alltid billigare att erbjuda öppna insatser istället för heldygnsomsorg. Normalt kostar det mer om individen har stora svårigheter och behov av stöd. För att få en rättvisande jämförelse behöver kostnader för individer med likartat vårdbehov redovisas (ibid).

Staffan Johansson (2012:680) beskriver i sin artikel en enkätbaserad studie som undersöker hur olika aktörsgrupper inom den svenska socialtjänsten upplever sin egen och andra gruppers makt över strategiska verksamhetsområden, detta jämförs sedan med hur maktfördelning föreskrivs i lagstiftningen och i litteratur. Enkäten i studien besvarades av politiker och tjänstemän inom individ- och familjeomsorgen i svenska kommuner (ibid). Enkäten skickades ut våren 2008, sammanlagt skickades 942 enkäter ut, och bestod av fyra delar (Johansson 2012:687). Den första delen frågade efter information om deltagarna och deras kommuner. Den andra delen ställde frågor om den formella delegationsordningen, den tredje delen hade frågor om hur deltagarna upplevde maktfördelningen i deras kommun, och den fjärde delen handlade om förändringar i delegationsordning. I varje utvald kommun valdes följande respondenter ut: två politiker (ordförande samt 1:e vice ordförande för socialnämnden), fem chefer och sex socialarbetare (två från varje område: barn, missbruk och ekonomisk bistånd) (ibid). Syftet med artikeln var att beskriva hur viktiga aktörer i den svenska socialtjänsten (politiker, chefer, socialarbetare) uppfattar sin egen och andra gruppers inflytande över centrala delar av sin verksamhet, och att också undersöka hur dessa aktörers upplevelse av inflytande korresponderar med de sätt som inflytande fördelas i nationell lagstiftning och i litteratur gällande socialtjänst (Johansson 2012:682).

Resultatet i studien är indelat i två delar, den första delen handlar om respondenternas upplevelse av sitt eget inflytande på nyckelområden (Johansson 2012:687f). Resultatet visar till vilken grad aktörernas upplevda inflytande överensstämmer med den faktiska fördelning av inflytande mellan aktörerna, i enlighet med respondenternas åsikter (ibid). Den andra delen undersöker signifikansen av strukturella och personliga variabler över hur respondenterna upplever sitt eget inflytande (Johansson 2012:688). I studien framkommer att socialarbetare upplever sig ha relativt lite inflytande över policy-, organisations- och delegationsfrågor, men något inflytande över val arbetsmetoder och

operationell praktik på sin arbetsplats (Johansson 2012:689). Analysen visade på en hög samstämmighet mellan hur de olika aktörerna uppfattade sin egen makt och hur de uppfattade den "verkliga" maktfördelningen (Johansson 2012:680). Toppcheferna ansåg sig ha mest inflytande över policyfrågor och organisationsfrågor, de är också den grupp som tillskrivs mest makt på dessa områden. Politikerna ansåg sig ha stort inflytande på policyfrågor, men också delvis på organisationsfrågor, dock tillskrivs toppcheferna ha ett större inflytande på dessa områden. Socialsekreterarnas inflytande var begränsat till val av arbetsmetoder och utformning av verksamhetsrutiner (ibid). Förhållandet mellan makt och ansvarsskyldighet är komplicerat inom allmänna gräsrotsbyråkratier (street-level bureaucracies), delvis pga behovet av handlingsutrymme hos aktören/socialarbetaren (Johansson 2012:681). Socialtjänsterna hanterar känsliga och påträngande insatser riktade till medborgare som lever i utsatthet på olika sätt. Kritik och skuldbeläggande från media och medborgare riktar sig ofta till politiker för att det är de som ska hållas ansvariga. Johansson ställer i artikeln frågan om det är rättvist att politiker hålls ansvariga för försummelse och felhantering orsakade av professionella socialarbetare och chefer som har stort handlingsutrymme i sitt arbete. Vidare frågar sig Johansson även om det är rättvist att chefer och socialarbetare hålls ansvariga för försummelse och felhantering som orsakats av nedskärningar i budgeten som politikerna har fattat beslut om (ibid).

Anna Dunér och Monica Nordström (2006:425f) skriver i sin studie om beslutsprocessen inom socialt arbete med äldre i Sverige. Syftet med studien var att beskriva och analysera hur några biståndsbedömare inom kommunal äldreomsorg, som exempel på frontlinjebyråkrater, använder sitt handlingsutrymme och sin makt. Detta utifrån Lipskys begrepp handlingsutrymme för att beskriva de villkor för beslutsfattande som, tillsammans med begreppen strukturell och intentionell makt, utgör ramen för deras analys (ibid). Denna kvalitativa studie genomfördes mellan 2001 och 2002 på fyra olika enheter inom kommunal biståndsbedömning för äldreomsorg (Dunér & Nordström 2006:431). Åtta biståndsbedömare, två från varje kommun, observerades och intervjuades. Biståndsbedömarnas bedömningar och beslutsprocess observerades när de fick frågor och ansökningar per telefon eller vid besök. Observationerna syftade till att undersöka hur biståndsbedömarna hanterade och svarade på frågor och

ansökningar från äldre. Utöver observationer gjordes semi-strukturerade djupintervjuer med varje biståndsbedömare. Sammanlagt gjordes 38 observationer och nio djupintervjuer. I analysen kom de sedan fram till fyra handlings sätt i biståndsbedömarnas beslutsprocess: avvisa, expediera, omvandla behov och kontrollera (ibid).

Dunér och Nordström (2006:426) menar att krav och förväntningar tvingas på biståndsbedömarna från flera olika aktörer - övervakande myndigheter, chefer och folkvalda representanter i deras egen organisation, hälso- och sjukvårdssystemet och andra vård- och servicegivare, äldre människor och deras anhöriga. Biståndsbedömarna tvingas göra nödvändiga prioriteringar när de måste anpassa den allmänna målsättningen och individens behov av assistans och stöd med tillgängliga resurser (ibid). När biståndsbedömare fattar beslut förutsätts att dessa är baserade på deras professionella expertis och erfarenhet, vilka anses vara en garanti för att medborgarnas behov blir rättvist bedömda och tillgängliga resurser används på ett effektivt sätt (Dunér & Nordström 2006:430).

Resultatet i studien visar att biståndsbedömarna använder flera olika tekniker inom ramarna för de förutsättningar som skapar deras handlingsutrymme: juridiska, organisatoriska och moraliska (Dunér & Nordström 2006:433). De använder sin makt för att influera de äldre i den önskvärda riktningen för att få en balans mellan krav och förväntan i beslutsprocessen. Intentionen är att besluta om att avvisa, avslå eller bifalla en ansökan (ibid). Förutsättningarna för biståndsbedömarnas handlingsutrymme är ofta ganska vaga, motsägelsefulla eller fyllda med konflikter (Dunér & Nordström 2006:438f). Med stöd av sin professionella expertis och personliga erfarenhet av hur tillämpning av lagar och riktlinjer kan tolkas, förhandlar de fram hur assistans kan utformas eller bedömer att behovet inte ska tillgodoses (ibid). Vid möten kan biståndsbedömarna ses använda sin strukturella makt och bifalla assistans endast baserat på vilka resurser som finns tillgängliga (Dunér & Nordström 2006:440f). De reflekterar sällan över hur assistansen skulle kunna utformas för att möta de individuella behov som den enskilde äldre har. Det görs inga avsteg från eller anpassningar av den standardiserade bedömningsmall som finns. De låter sig istället kontrolleras av organisatoriska och administrativa riktlinjer när de beslutar om avslag eller bifall gällande assistans (ibid).

Berg (2008:114) syftar i sin artikel att undersöka de frågor som uppstår för mellanchefer inom socialt arbete i samband med utveckling av New Public Management, med betoning på intensifiering av arbete, mätning av utförande i service och kostnadseffektivitet. Detta har allmänt sett en negativ påverkan på dem som arbetar i människobehandlande organisationer som socialt arbete. Studien ämnar att undersöka ursprunget av dessa konsekvenser, från perspektivet från dem som placeras centralt i dess implementering. Undersökningen genomfördes med hjälp av djupintervjuer med ett antal mellanchefer i Sverige och i England. Resultatet visar att cheferna inte bara är bekväma med att hantera budget utan också trivs med den autonomi som detta ger dem i förhållande till underordnade. Resultatet visar också att de uppskattar fördelarna av mer generaliserade kunskaper kring ledarskap, som används i deras arbete med medarbetare, som de försöker leda snarare än vara chef över och som de respekterar som kollegor. Detta har också en ny innebörd, i form av möjligheten till nya karriärvägar för dessa, i första hand, kvinnliga chefer (ibid).

Studien (Berg 2008:120) visar att budget har blivit en av de viktigaste frågorna. En av de svenska respondenterna uttryckte en känsla av misslyckande om enheten inte klarade av att utföra sitt arbete inom ramarna för budgeten. Som en konsekvens av detta hölls personalen informerad om budgetfrågor och blev delaktiga i beslutsfattandet. Samtidigt som budgetfrågorna inte kunde ta alltför stor plats i det sociala arbetet då de ekonomiska kraven ofta var oförutsägbara. Det var inte möjligt att kontrollera vem som skulle vara i behov av socialtjänstens hjälp och hur mycket det skulle kunna tänkas kosta. Samtidigt var en av de svenska cheferna medveten om att budgeten överskridits med ca en miljon kronor, en betydande summa för enheten, men chefen i fråga antydde att hon inte var orolig utan förväntade sig att hennes chef skulle kunna motivera att budgeten överskridits (ibid). Det framkom i intervjuerna att cheferna tyckte om att arbeta som chefer, positionen hjälpte dem att komma i kontakt med kolleger, men de tyckte inte om att ge order, det var inte en del av deras ledarskap (Berg 2008:123). Istället hade de en frekvent dialog med sin personal och konfrontationer upplevdes som ovanliga. De arbetade hårt för att undvika situationer där deras förslag inte diskuterades eller inte stöttades av personalen, de försökte istället att nå konsensus

vid beslutsfattande. De betonade också betydelsen av att personalen respekterade dem, deras kunskap och deras erfarenhet. De såg socialarbetare som experter som beslutar vilken typ av service som klienterna behöver, med chefen som en ledare (ibid).

Perlinski (2013:187ff) visar i sin forskning att socialarbetare inom socialtjänsten, oavsett organisationsmodell, har en nästan identisk syn på metoder och arbetsätt i klientarbetet. Improvisation samt förening av motiv och idéer framställs som nödvändiga faktorer för att lyckas i klientarbetet. Den professionella kompetensen, erfarenhet och känsla för hur en klient ska bemötas, har en central position i arbetet. Perlinski menar att det är en rimlig tolkning är att klientarbete till stor del handlar om komplexa situationer som kännetecknas av en hög grad osäkerhet. På något sätt måste den professionelle kunna handskas med denna osäkerhet och kunna bemästra en mängd, oftast diffusa eller okända, parametrar och ledtrådar. Perlinski lyfter också fram ASI (Addiction Severity Index) som ett utmärkt hjälpmedel vid bedömning av vuxna människors missbruksproblematik, dock menar han att det aldrig kan bli den enda grunden för en viss insats. Perlinski gör en jämförelse med medicinska provtagningar och tester som i sig själva inte kan utgöra en tillräcklig grund för en viss typ av klinisk behandling. I båda fallen krävs det en kompetent tolk av resultaten som kan sätta in testresultaten i ett sammanhang, vilket i sig kan vara komplicerat. Det är den tolkande professionelle som bestämmer vad för slags handling, eller underlåtenhet att handla, testresultaten ska leda till (ibid).

Ponnert och Svensson (2016) argumenterar för att standardisering av socialt arbete är ett sätt för organisationer att minska osäkerhet och erhålla legitimitet, detta begränsar dock samtidigt de professionellas handlingsutrymme. Ponnert och Svensson menar att det finns en transnationell trend i standardisering vilket också bidrar till en diskussion om denna ökar eller minskar professionalism.

Handlingsutrymmet beskrivs i artikeln som "hållet i en doughnut", ett öppet område som omges av ett bälte av restriktioner, mer restriktioner och regler som leder arbetet borde göra hålet mindre eller få det att verka mindre för omvärlden och för de professionella (Ponnert & Svensson 2016:587f). Socialt arbete är enligt författarna en praktik där de individuella och konstant föränderliga behoven som

klienterna har borde kräva en hög grad av professionell flexibilitet och handlingsutrymme för att hantera en stor variation av behov. Tanken om Evidensbaserad Praktik (EBP) och hög kvalitet i socialt arbete har gjort standardisering av socialt arbete inte bara möjlig utan även möjlig att beskriva för organisationerna. Idéerna bakom EBP och standardisering handlar om transparens, utvärdering och att göra det som är känt vara bäst för klienten. Dessa idéer kommer ur en generell trend i “utvärderingssamhället” där tillit är något som kommer genom kontroll (ibid).

Handlingsutrymme förstås som en möjlighet för socialarbetare att tänja på reglerna (Ponnert & Svensson 2016:591). Det kan ge möjligheten att luta sig mot professionella bedömningar när organisationens regelverk är vagt, motsägelsefullt eller t.o.m. dåligt för klienten (ibid). Standardisering i form av olika typer av bedömningsinstrument, t.ex. ASI (Addiction Severity Index), har diskuterats som ett verktyg som förespråkar vetenskaplig objektivitet och klientorientering (Ponnert & Svensson 2016:592). I praktiken har det dock resulterat i en digitaliserad interaktion mellan socialarbetaren och klienten, där fokus ligger på skalor och siffror, snarare än klientens historia och erfarenheter. Det finns en risk att information som samlas in genom standardiserade manualer ökar de professionellas osäkerhet i interventionsfasen eftersom det ger fler aspekter av komplexitet (ibid). Ponnert och Svensson (2016:596) menar att hela tiden välja mellan olika alternativ vad gäller bedömningsinstrument och manualer kan ses som ett exempel på ökat handlingsutrymme, eftersom det tvingar de professionella att göra bedömningar och val av vilken information som är nödvändig. Det är en balansgång mellan teknikalitet och professionellt handlingsutrymme som ställer höga krav på den enskilda professionella socialarbetaren såväl som på professionellt socialt arbete på en kollektiv nivå (ibid).

3. Teoretisk tolkningsram

Syftet med denna uppsats är att undersöka hur socialarbetare på en vuxenhet upplever sitt handlingsutrymme, vid sökningar efter tidigare forskning återkommer framförallt Michael Lipsky och hans begrepp ”street-level bureaucrat”. Det föll sig därför naturligt att utgå ifrån hans teori vid analys av empirin. Även Max Weber och begreppet ”idealbyråkrat” lyfts i litteratur om handlingsutrymme och tjänstemannaroller. För att lyfta ytterligare en aspekt i socialarbetarnas upplevelser har jag även valt att inkludera Jürgen Habermas handlingsteori ”kommunikativt handlande”. Avsnittet inleds med definitioner av handlingsutrymme och kommunikation som lyfts fram i litteraturen.

Makt inom socialt arbete relateras ofta till ”handlingsutrymme”, och hur behovet av handlingsutrymme påverkar den politiska och demokratiska kontrollen av socialtjänsten, såväl som relationen mellan tjänstemän (street-level bureaucrats) och medborgare (Johansson 2012:680f). I de flesta länder delas makten i socialtjänsten mellan politiker, chefer, tjänstemän/administratörer och professionella socialarbetare, den allmänna uppfattningen är att politiker beslutar om policyfrågor, chefer och tjänstemän/administratörer beslutar om administrativa frågor och professionell personal beslutar om vilken typ av insats som bäst möter klientens behov. Legitimt användande av makt i en demokrati förutsätter förekomst av ansvarsskyldighet. Ansvarsskyldighet syftar till den skyldighet som aktören (politikern) har för sina handlingar gentemot medborgaren, denne kan i sin tur kan straffa aktören för missförhållanden eller för att den inte agerat i enlighet med förväntan. Det slutgiltiga målet för ansvarsskyldighet handlar om att förebygga möjligt maktmissbruk (ibid). Handlingsutrymme är den möjlighet som socialarbetaren har att själv göra bedömningar utifrån uppdraget som denne har fått av organisationen, detta är dock begränsat genom de ramar som organisationen har satt (Svensson, Johansson & Laanemets 2008:16f). Organisationens uppdrag avgör hur stort utrymme är för den enskilda socialarbetaren. Handlingsutrymmet påverkas även av andra faktorer, rutiner, professionella tolkningar och traditioner, det präglas dessutom av moraliska och normativa aspekter. Även interaktionen mellan socialarbetare och klient har betydelse. Handlingsutrymme ger en stor frihet i arbetet samtidigt som det styrs av lagar, regler, överenskommelser och

traditioner. Socialarbetarens frihet och ansvar ligger i hur utrymmet hanteras (ibid). Interaktion handlar om samspel, kommunikation och hur människor förhåller sig till varandra (Svensson, Johansson & Laanemets 2008:154f). Begreppet kommunikation betyder att göra något tillsammans, göra någon delaktig i något. Alla handlingar som görs i socialt arbete är handlingar som på något sätt formuleras i tal. Det kan vara dialogen som är utgångspunkten för att skapa relation mellan socialarbetaren och klienten, vilken utgår från tankar och normer och de förväntningar som de båda aktörerna har i förhållande till varandra och till den situation som de befinner sig i. Oavsett vilken planering eller intervention som görs handlar det om ett komplext samspel mellan socialarbetare och klient. Relationen och situationen blir antingen positivt eller negativt laddad vilket påverkar handlingsutrymmet (ibid).

Diskretion är ett begrepp med flera betydelser, i professions- och organisationsteoretiska sammanhang används det som en synonym för handlingsutrymme (Liljegren & Parding 2010:272f). Det handlar om att det är upp till yrkesutövaren att fatta beslut i vissa frågor i det dagliga arbetet. Diskretion/handlingsutrymme är en viktig del i beslutsfattandet när generella regler inte kan tillämpas, det är nödvändigt när generell kunskap ska tillämpas på specifika fall och det är dessutom en förutsättning för individanpassad behandling. Det kan också sägas att diskretion har en normativ dimension när det handlar om omdöme, till denna dimension läggs de professionellas värdering och eftersträvan av handlingsutrymme i yrkesutövningen. Diskretion är både nödvändigt och komplext, men att själv få styra över vissa arbetsuppgifter är också en del av den professionella identiteten. Ett arbete som är helt reglerat av föreskrifter sammankopplas ofta med den typ av arbeten som är lägre kvalificerade samt har lägre status. Alla former av yrkesutövning regleras på olika sätt, men hur stort handlingsutrymmet är kan variera. Handlingsutrymmet bestäms av hur snäva ramar som finns kring yrkesutövarens beslutsfattande (ibid).

3.1 Teori

Max Webers byråkratiteori och New Public Management

Studier av tjänstemannaroller och maktfördelning mellan politiker och tjänstemän utgår ofta från idealbyråkraten i Max Webers byråkratiteori (Bartholdsson

2007:443). Men den idealbyråkrat som Weber konstruerade i teorin finns inte i verkligheten. Enligt Weber är idealbyråkraten helt underställd de överordnades styrning och lyder föreskrivna lagar och regler. Som genomförare av politiska beslut ska tjänstemannen vara en neutral verkställare som låter sig styras oberoende av egna åsikter. Tjänstemannen som verkställare har ingen makt och inget utrymme för egna initiativ. Denna i teorin enkla uppdelning mellan politiker och tjänstemän, där politiker är beslutsfattare och tjänstemän verkställare, existerar inte i verkligheten därför att det inte går att göra så strikta uppdelningar mellan politik och förvaltning i praktiken (ibid). Den offentliga sektorn och de offentliganställdas arbetssituation påverkas av de politiska trenderna i samhället som har lett till en omdaning av den offentliga sektorn (Bartholdsson 2007:450). Slutet av 1900-talet, från 1991, var en period då företagandet var förebild för politiken och New Public Management genomsyrade hur välfärdspolitiken skulle organiseras. Det skulle finnas offentlig service i stor omfattning men den skulle produceras på många olika sätt, finansieras på många olika sätt och det skulle finnas valmöjligheter för individen inom de flesta sektorer. Management-idéerna som hämtades från näringslivet samt effektivitet, målstyrning, avreglering och brukarinflytande blev nyckelord. Under denna tiden förändrades tjänstemannarollen till att bli en relation mellan politiker och tjänstemän som beskrevs som ett ömsesidigt beroende, ju mer förnyelse och marknadsorientering desto mer tappade politiker och tjänstemän makten över den kommunala serviceproduktionen (ibid).

Michael Lipsky, Street-Level Bureaucracy

Diskretion, handlingsutrymme, definieras av Lipsky som den relativa handlingsfrihet från ledningens kontroll som professionella utövare har i sitt agerande gentemot en klient (Carlström 2007:604). Lipsky menar att den diskretion som professionella grupper utövar, inte bara sker med klientens bästa för ögonen, utan också är ett uttryck för interna professionella ambitioner och strävan efter att uppnå självständighet i förhållande till ledningen. Diskretion kan också vara en del av de spelregler som ledningen har satt (ibid).

Street-level-bureaucrats definieras av Lipsky som personer anställda i offentlig sektor, som har direktkontakt med medborgare i sitt arbete och de har ett

betydande handlingsutrymme i utförandet av sitt arbete (Lipsky 1980:3). Typiska exempel är lärare, poliser, anställda inom hälso- och sjukvård och socialarbetare (ibid). Street-level-bureaucrats har ett betydande handlingsutrymme när det gäller att bedöma naturen, mängden och kvaliteten på förmåner och sanktioner som deras verksamheter tillhandahåller (Lipsky 1980:13f). Det betyder dock inte att street-level-bureaucrats står helt utan regler, föreskrifter eller direktiv från högre upp i en organisation, eller från normer och praktik från resten av sin yrkesgrupp. Tvärtom, en stor del av den allmänna policyn (nivåer på förmåner, kategorier av behörigheter, regler, föreskrifter och service) skapas av policyeliter och politiska och administrativa tjänstemän. Även samhällsnormer strukturerar de politiska möjligheterna som påverkar street-level-bureaucrats. Professionella förväntas ha ett stort handlingsutrymme till sitt förfogande för att kunna verka inom sitt område (ibid).

Street-level-bureaucrats arbetar ofta i situationer som är för komplicerade för att reducera till ett programmatiskt format (Lipsky 1980:15). De kan inte bära med sig instruktioner på hur de ska bemöta människor i olika situationer. De arbetar dessutom i situationer som ofta kräver att de bemöter olika typer av människor. De har ett visst handlingsutrymme för att definitionen av deras arbetsuppgifter kräver att de kan lyssna in och bedöma en situation, detta går inte att reducera till en skriftlig instruktion. Det krävs inte bara objektivitet utan också empati och medkänsla för att det kan finnas särskilda omständigheter och det krävs flexibilitet för att hantera dessa. Upprätthållandet av diskretion, handlingsutrymme, bidrar till ökad legitimitet för välfärdsstaten genom att klienten uppmuntras i tanken att tjänstemannen de möter har lösningen till deras välmående (ibid).

Något som är karaktäristiskt för arbetet som street-level-bureaucrats utför är att efterfrågan på service tenderar att öka för att möta tillgången (Lipsky 1980:33). D.v.s. ju fler serviceinsatser som görs tillgängliga, desto mer ökar efterfrågan på dem, det kommer också öka efterfrågan på ytterligare service vilket har observerats vid flera tillfällen (ibid). Detta handlar om att medborgare/klienter vill ha mer och förbättrad service (Lipsky 1980:35f). Det gör dock att hänsyn måste tas till vissa aspekter, de befintliga ekonomiska resurserna, arbetsbelastningen t.ex. möjligheten att tidsmässigt göra fler hembesök, hur många ärenden som handläggs

och vilken prioritet dessa har (ibid). I en organisation som erbjuder många serviceinsatser som ökar den ekonomiska bördan och som blir tvungen att minska sin service får det aldrig se ut som att medborgare berövas sina rättigheter (Lipsky 1980:39). Organisationen måste visa att den gör stora ansträngningar för att undvika att minska sin service, anställda kan bli ombedda att göra mindre nedskärningar/anpassningar, men aldrig att försämra kvaliteten eller minska mängden på den tillhandahållna, nödvändiga servicen. Det är en av de bäst hållna hemligheterna hur organisationer hela tiden kan klara att göra anpassningar utan att påverka den nödvändiga servicen. Dynamiken mellan efterfrågan och utbud i människobehandlande organisationer ger en ökad förståelse till varför de alltid verkar vara underbemannade. Kravet på service resulterar i att organisationerna svarar, och tvingas att svara, genom att lägga till serviceinsatser, nå ut till fler klienter, eller utöka befintliga insatser med samtidig press att hålla sig inom ramen för budgeten (ibid).

Lipsky menar att det finns stora svårigheter inom denna typ av organisationer att utvärdera det arbete som görs (Lipsky 1980:49). Det finns alltför många variabler som behöver tas hänsyn till för att utvärderingen ska vara realistisk. Det handlar inte bara om att människor är komplexa och ett måttal av korrekta svar är olämpligt. Det är lika viktigt att väga in att det sällan finns ett sätt att bedöma vad som skulle ha hänt om en klient inte hade fått hjälp. T.ex. ett arbetsträningsprogram kan visa att 40% av deltagarna går ut i arbete efteråt, men för att visa effektiviteten i programmet behövs mer kunskap om gruppdeltagarnas tidigare möjligheter till anställning, och hur stor chans deltagarna hade haft till arbete om de inte hade deltagit i programmet. Om deltagarna kom ifrån en del av befolkningen som hade störst motstånd att gå ut i någon form av arbete så kanske 40% skulle vara väldigt bra, men om de kommer från en del av befolkningen som är aktivt sökande och gör vad de kan för att komma ut i arbete så kunde 40% betraktas som otillräckligt (ibid).

Lipsky har visat att offentliganställda "gräsrotsbyråkrater" (socialarbetare) ofta har en större handlingsfrihet i sitt arbete än vad som motsvarar deras position (Johansson, Dellgran & Höjer 2015:32). Medborgarna de möter har behov som ska utredas, bedömas och åtgärdas. Socialarbetarna är underställda förvaltningens

regler och förordningar, men de måste samtidigt få utrymme för att kunna göra egna bedömningar. Socialarbetarna arbetar därmed i en konflikt mellan att å ena sidan tillämpa klara och entydiga regler och å andra sidan bedöma varje enskild situation och ta individuell hänsyn till den enskilde medborgaren (ibid).

Jürgen Habermas, Kommunikativt Handlande

De sociologiska handlingsteoriernas intresse, enligt Habermas, är att klargöra innebörden av social handling (Habermas 1995:111). Social handling är samarbetet mellan (minst två) aktörer, vilka samordnar sina handlingar för att genomföra en handlingsplan. Med hjälp av denna modell kan former av samhälleligt arbete sedan analyseras. Habermas menar att även i enkla samhällen är arbete bara ett av många typiska fall av interaktion. Den sociologiska handlingsteorin handlar inte bara om kännetecknen hos socialt handlande, utan även om de handlingskoordinerande mekanismer som möjliggör en reglerad och stabil sammanvävning av sociala interaktioner. Interaktionsmönster bildas om de handlingssekvenser, där olika aktörer bidrar, koordineras i enlighet med vissa regler (ibid).

De sociologiska handlingsteorierna är eniga om några grundläggande val (Habermas 1995:113). De väljer en analys som utgår från aktörens interna perspektiv, en handling kan förstås som realiseringen av en handlingsplan som stödjer sig på en situationstolkning. Genom att genomföra en handlingsplan kan aktören bemästra situationen. Handlingsplanen blir en del av den tolkning som aktören gör av omvärlden, denna tolkning belyses sedan av de handlingsmöjligheter som aktören ser som relevanta för att kunna genomföra sin handlingsplan. Enligt dessa teorier måste aktören kunna repetera en betraktares uppfattning (t.ex. A menar/tror, vill/avser osv) och sedan rikta dessa till sig själv (ibid).

Samförstånd och påverkan är viktiga aspekter för handlingskoordinering, åtminstone ur aktörens perspektiv (Habermas 1995:114).

Kommunikationsprocesser kan inte ha för avsikt att nå samförstånd med en deltagare och samtidigt utöva inflytande på hen. Ur deltagarnas perspektiv kan inte samförstånd påtvingas, visserligen kan ett samförstånd vara objektivt påtvingat,

men det som uppenbart uppnås genom yttre påverkan, t.ex. genom belöning, hot, bedrägeri, kan inte subjektivt räknas som samförstånd. Ett samförstånd förlorar sin karaktär av gemensamma övertygelser när den berörde inser att det är ett resultat av någon annans yttre påverkan på hen (ibid).

Begreppet kommunikativ handling syftar till att aktören måste betraktas både som talare och lyssnare, aktören ställer sig i relation till något i den objektiva, sociala eller subjektiva världen och som ömsesidigt har giltighetsanspråk som antingen kan accepteras eller bestridas (Habermas 1995:125). Aktören ställer sig inte i direkt relation till något i den objektiva, sociala eller subjektiva världen, utan relaterar sina yttranden om något i förhållande till möjligheten att giltigheten skulle kunna bestridas av andra aktörer. Den inbördes förståelsen fungerar som en handlingskoordinerande mekanism på det sättet att deltagarna är enade om giltigheten hos sina yttranden (ibid). Relaterat till socialt arbete måste aktören, i form av socialarbetaren, i sitt agerande både relatera till klienten, och hans behov, och till sin arbetsledning och den juridiska ram som reglerar handlingsutrymmet. Gruppen socialarbetare har en inbördes förståelse om vilka ramar som finns för deras handlingsutrymme i form av lagar, riktlinjer, policy, etik. Samtidigt lämnar dessa ramar utrymme för individanpassade bedömningar vilka kommuniceras med gruppen för att gruppen som helhet ska enas om giltigheten i dessa.

Normreglerat handlande syftar på medlemmar av en social grupp som riktar sina handlingar mot gemensamma värden (Habermas 1995:119f). Den enskilde aktören följer, eller bryter, mot en norm när förutsättningarna för normens användning föreligger i en given situation. Normer är ett uttryck för ett samförstånd som existerar i en social grupp. Medlemmarna i gruppen kan förvänta sig av varandra att de i givna situationer kommer att utföra eller inte utföra en viss handling. Det normreglerade handlandet svarar mot en social ordning som uppfattas som ett system av accepterade normer eller existerande institutioner. Institutionerna ses som mer stabila ju bättre de normativa värdena kan integreras med de rådande intressena. Dock är begreppet så snävt att det inte ger utrymme åt aktörens egna konstruktiva agerande (ibid).

4. Metod och metodologiska överväganden

4.1 Kvalitativ metod

Jag har valt att använda mig av kvalitativ metod. Kvalitativ forskning betonar vanligen ord snarare än kvantifiering i insamling och analys av data (David & Sutton 2016:83). Kvalitativa data uttrycker information om känslor, värderingar och attityder (ibid). Kvalitativa metoder är öppna och flexibla, de är lämpliga när en vill utveckla ny kunskap och en djupare förståelse (Jacobsen 2012:26). Metoderna kräver ofta att en koncentrerar sig på några få undersökningsobjekt (ibid).

Då mitt syfte med undersökningen är att lyfta fram socialarbetares upplevelse av vad som påverkar deras handlingsutrymme bedömer jag att kvalitativ intervju är den metod som bäst kan ta fram den typen av data. Socialarbetarna får då i egna ord möjlighet att uttrycka känslor, värderingar och attityder gentemot min problemformulering.

Jag har övervägt att använda mig av kvantitativ metod i form av enkätundersökning, tanken med detta var att få en större generaliserbarhet i undersökningen. Dock är tiden för uppsatskursen begränsad och det skulle bli svårt att tidsmässigt kunna göra en enkätundersökning samt analys som var tillräckligt djupgående och omfattande för att ha en hög generaliserbarhet.

4.1.1 Val av datainsamlingsmetod

Jag har valt kvalitativa intervjuer som datainsamlingsmetod. Att intervjua innebär att ställa frågor till människor, men det handlar lika mycket om att lyssna omsorgsfullt till de svar som ges (David & Sutton 2016:113). Åtskillnad kan göras mellan strukturerade och ostrukturerade intervjuer och mellan standardiserade och ostandardiserade intervjuer. Struktur syftar på den grad i vilken frågornas form och ordning är identiska från intervju till intervju, den strukturerade intervjun försöker bevara höga nivåer av reliabilitet och upprepbarhet. I den mer ostrukturerade

intervjun försöker en framhäva varje enskild intervjus djupvaliditet, strävan att låta intervjudpersonerna berätta sin historia och därmed i högre grad bestämma dialogens flöde. Standardisering syftar på den nivå av tillslutning som gäller för de svar som intervjudpersonen kan ge. Slutna svar ger större utrymme för kvantifiering. Öppna svar ger större djup och personlig detaljrikedom men är svårare att jämföra numeriskt. Den kvalitativa intervjun är den som tenderar gå åt det ostrukturerade och ostandardiserade hållet, även om det finns ett brett spektrum mellan halvstrukturerat till ostrukturerat och från halvstandardiserat till ostandardiserat. Ju mer informell, ostrukturerad och ostandardiserad en intervju är, desto mer måste intervjuaren arbeta under själva intervjun (ibid).

Jag valde att använda mig av kvalitativ intervju med en halvstrukturerad intervjuguide. Intervjuguiden bygger på den bakgrundslitteratur som jag tidigare identifierat och mina tolkningar av detta material (David & Sutton 2016:114). Jag valde att ha ett fåtal öppna frågor kring de teman som jag hade identifierat i tidigare forskning, frågorna var få då jag ville ha möjligheten att ställa följdfrågor på det som framkom i intervjuerna. Jag valde också att använda mig av en intervjuguide för att säkerställa att alla intervjuer som genomfördes höll samma teman, så att inte någon/några intervjuer istället skulle handla om något annat än det som är syftet med uppsatsen.

4.1.2 Urval

Om den grupp som ska studeras är liten är det möjligt att undersöka hela gruppen, i annat fall måste en undersöka ett urval, som måste vara representativt för hela gruppen (David & Sutton 2016:193f). Så länge urvalet är representativt för hela gruppen kan det ge resultat som en skulle kommit fram till om hela gruppen undersöktes (ibid). I selektivt eller teoretiskt urval väljs enheterna enligt forskarens egen kunskap och uppfattning om vilka människor som kan lämpa sig för ämnesområdet (David & Sutton 2016:197). Individerna bedöms ha specifika kunskaper i frågan. Urvalet bygger helt och hållet på forskarens uppfattning om vem som är den lämpligaste undersökningspersonen att välja (ibid).

Jag har intervjuat sju socialarbetare som arbetar på en Vuxenenhet. De har olika befattningar inom enheten, en enhetschef och sex socialsekreterare. Fyra av intervjuerna var ansikte mot ansikte och tre av dem var telefonintervjuer. P.g.a.

olika omständigheter som uppstod vid tiden för datainsamling blev det svårt att boka tider för intervju ansikte mot ansikte, jag valde därför att göra telefonintervjuer för att få möjlighet att samla in mer empiri. Personerna har valts ut efter att de själva anmält intresse efter att jag skickat ut förfrågan om deltagande på mail. Informanterna är personer som jag sedan tidigare kommit i kontakt med genom mitt arbete i socialtjänsten. Intervjuerna ansikte mot ansikte har genomförts på intervjupersonernas arbetsplats och de har spelats in med hjälp av app i min mobiltelefon, telefonintervjuerna har inte spelats in utan endast antecknats.

Urvalet kan inte anses vara representativt för socialarbetare som hel grupp då det är ett litet, begränsat urval personer som jag har intervjuat. För att få ett resultat som kan betraktas som representativt för alla socialarbetare hade ett betydligt större urval fått göras vilket inte bedöms möjligt inom ramen för denna uppsatsen.

Jag är medveten om att mitt urval av informanter kan ha påverkat det resultat som framkommer i uppsatsen. Att personerna känner (till) mig sedan tidigare kan ha både för- och nackdelar, dels kan det bidra till en trygghet och göra det lättare att svara öppet på frågorna, men det kan också innebära en känslighet inför vilken information de väljer att dela med sig av. I vissa fall kan det vara lättare att svara mer öppet och ärligt på frågor om risken/chansen att träffa intervjuaren igen är liten eller obefintlig.

För att minska påverkan på resultatet hade det eventuellt varit bättre att söka informanter på en enhet där jag inte hade kontakter sedan tidigare. Men då tiden för uppsatsskrivning är begränsad och då kommande arbete med resultat och analys bedömdes kräva mest tid så var detta en lösning som jag ansåg enklare att genomföra.

4.1.3 Val av analysmetod

Jag har valt att transkribera de inspelade intervjuerna ordagrant för att sedan använda mig av kvalitativ innehållsanalys för att bearbeta den insamlade empirin. Första steget i den kvalitativa innehållsanalysen är att koda materialet. Kodning är den process där forskaren tillämpar koder på textstycken för att kunna koppla samman dem för att belysa likheter och skillnader både inom och mellan texter

(David & Sutton 2016:271). Koderna är nyckelord, teman eller uttryck som motsvarar eller inte motsvarar faktiska termer i texten som analyseras. Kodningen skapar också förutsättningar för reducering, genom att textstycken där centrala teman verkar återkomma framhävs kan forskaren rikta uppmärksamheten mot enbart de områden hen finner intressanta. Genom att slå fast om det finns mönster mellan de kodade textstyckena kan forskaren sen pröva styrkan i potentiella redogörelser, beskrivningar och/eller förklaringar. Beskrivningar, förklaringar o.s.v. är olika former av reducering. De försöker ge en kort sammanfattning eller modell av en mycket större samling fenomen. Kodning är det vanligaste följande steget efter datainsamlingen för att försöka organisera datan så att det blir möjligt att göra ytterligare reduceringar i analysprocessen (ibid).

I den deduktiva kodningen skapas en lista av kategorier genom vilka data kodas innan de samlas in (David & Sutton 2016:274). Eftersom det alltid finns en form av urval i varje form av samhällsvetenskaplig forskning, och eftersom forskaren alltid påverkas av sin kultur i sitt sätt att betrakta den värld hen forskar om, finns det alltid ett deduktivt element i kodning. I de induktiva formerna av kodning skapas koderna efter insamlingen och den första tolkningen av data. Detta sker på olika stadier i datainsamlingsprocessen. Antingen går forskaren igenom den första omgången av insamlade data med syftet att skapa en lista över inledande koder som kan ligga till grund för provisoriska slutsatser eller så inleds kodningsprocessen inte förrän alla data har samlats in. Ett tidigt användande av induktiv kodning blir grunden för senare deduktiva former av forskning. I de flesta texter om kvalitativ forskning talas det om vikten av att genomföra en analys redan från datainsamlingens början, samtidigt som det sägs att det inte är bra att vara alltför föregripande i den kodning som görs i de första omgångarna (ibid).

Utifrån mitt syfte och mina frågeställningar gjorde jag en intervjuguide att använda vid datainsamlingen. Intervjuguiden byggde även på teman som jag funnit intressanta vid läsning av tidigare forskning, så på ett sätt kan en säga att jag redan innan intervjuerna gjort en lista över teman som materialet kodades i, deduktiv kodning, även om denna lista över teman inte finns i fysisk form. Intervjuerna inriktades dock på teman som jag sett i tidigare forskning och som jag själv upplevde intressanta att fråga socialarbetare om. Ett sätt att komma runt detta

hade varit att göra datainsamlingen först innan en börjar söka efter tidigare forskning.

Flera koder/teman är nära sammanhängande med varandra och har därefter satts i samma kategori. De kategorier som sedan gjordes var:

Handlingsutrymme Ekonomi, kostnadseffektivitet och likvärdighet

Politikernas påverkan Standardisering av socialt arbete

Kategorierna utgör kapitelrubrikerna under analysavsnittet.

Jag har under analysen valt att inte lyfta fram intervjudeltagarnas olika befattningar då det skulle kunna ge antydning till en komparativ analys vilket inte är syftet med uppsatsen. Jag har istället valt att lägga fokus på de upplevelser som lyfts under intervjuerna. De citat som jag har lyft fram för att tydliggöra de resultat som framkommit i intervjuerna har jag valt att inte ge personerna alias för att minska risken att de kan identifieras, jag har dock varit noga med att få en jämn fördelning av citat från de olika intervjuerna. Citaten som lyfts fram i uppsatsen har i vissa fall omformulerats något för att öka läsbarheten, eller minska risk för missförstånd, utan att ta ifrån dem deras ursprungliga innebörd. Jag har kritiskt granskat de omformuleringar jag har gjort för att minska risken att lägga in egna tolkningar av citaten.

4.1.4 Validitet och reliabilitet

Validitet handlar om ifall undersökningen mäter och redovisar det som skulle undersökas och inget annat (Jacobsen 2012:123). En intervju mäter individuella, personliga synpunkter på ett fenomen, alla intervjudeltagare ges samma vikt (ibid). Intervjudeltagarna i denna uppsatsen har fått uttrycka sina egna åsikter och upplevelser av handlingsutrymme utifrån de frågeställningar som använts i intervjuguiden.

Undersökningens reliabilitet kan påverkas av intervjuarens närvaro och val av plats, "intervjuareffekt" och "kontexteffekt" (Jacobsen 2012:123).

Intervjusituationen i sig själv är en social interaktion (David & Sutton 2016:117f). Begreppet intervjuarbias syftar inte bara på hur frågor kan ställas och hur svar kan ges. Begreppet syftar på intervjuarens karaktär och den verkan den kan ha på

intervjupersonens svar. Intervjuarens kön, etnicitet, klass/status och utseende/beteende kan påverka intervjupersonens känsla inför intervjusituationen. Detta kan i sin tur påverka personens "tal" eller brist på det. Känslan av social skillnad eller distans kan skapa spänning och defensivitet. Interaktionen kan frambringa tal som är lika mycket produkten av dynamiken i situationen som det är en spegling av intervjupersonens vardagsliv. Sättet som intervjun genomförs på kan få konsekvenser, forskaren måste ta hänsyn till olika aspekter. Det är viktigt att hitta en tid och plats där intervjupersonen kommer att känna sig väl till mods och där intervjun kan genomföras utan avbrott. Miljöer som t.ex. intervjupersonens arbetsplats kan ha fördelen att de inger lugn och trygghet, men där kan också förekomma avbrott. Till det kommer användandet av inspelningsutrustning som kan kännas obehagligt för intervjupersonen (ibid).

Syftet med uppsatsen är att undersöka socialarbetares upplevelse av vad som påverkar deras handlingsutrymme vilket också har varit i fokus vid sammanställning av intervjuer samt analys av empirin. Jag är medveten om att undersökningens reliabilitet, eller tillförlitlighet, kan ha påverkats av att intervjudeltagarna träffat mig tidigare, att jag inte är en okänd person för dem som enbart varit på deras arbetsplats för att göra intervjuer. Detta kan ha påverkat deras svar i någon mån, hur mycket det påverkar uppsatsens tillförlitlighet är svårt att säga. I vissa fall skulle svaren som ges kunna vara mer öppna och sanningsenliga om intervjuaren är en känd person, då detta kan skapa trygghet, samtidigt kan detta vara en aspekt som gör att intervjupersonerna ger de svar de tror att intervjuaren vill ha. Tillförlitligheten i uppsatsen kan också ha påverkats av att intervjuer både har gjorts ansikte mot ansikte och på telefon. De som gjordes ansikte mot ansikte har spelats in och sedan transkriberats medan telefonintervjuerna endast har antecknats vilket gör att risken är större att egna reflektioner och tolkningar kan påverka i högre grad när intervjun i efterhand inte kan återges ordagrant genom transkribering.

4.1.5 Generaliserbarhet

Huvudsyftet med kvalitativa metoder är i regel inte att generalisera från ett urval till en större grupp (Jacobsen 2012:171). Målet med kvalitativa studier handlar mer om att förstå och fördjupa begrepp och fenomen. Generaliserbarhet innebär

huruvida resultat från ett område också är giltigt i ett annat sammanhang (Jacobsen 2012:21).

Då min uppsats bygger på ett fåtal intervjuer med personer som är verksamma inom en och samma enhet, kan inte undersökningen i uppsatsen anses ha hög generaliserbarhet. Jag hade då fått utöka antalet intervjuer samt intervjua personer som arbetade även inom andra enheter, vilket inte var möjligt på den begränsade tid som står till förfogande för uppsatsskrivningen. Uppsatsen kan ändå bidra med intressant information genom att den lyfter socialarbetarnas personliga upplevelser av handlingsutrymme och vad de upplever påverkar detta.

4.2 Forskningsetiska överväganden

Forskning är viktigt och nödvändigt för både individernas och samhällets utveckling (Vetenskapsrådet 2002:5). Samhället och dess medlemmar har därför ett berättigat krav på att forskning bedrivs, att den inriktas på väsentliga frågor och att den håller en hög kvalitet. Forskningskravet innebär att tillgängliga kunskaper utvecklas och fördjupas och metoder förbättras. Dock har samhällets medlemmar samtidigt ett berättigat krav på skydd mot otillbörlig insyn i t.ex. sina levnadsförhållanden. Individer får inte heller utsättas för psykisk eller fysisk skada, förödmjukelse eller kränkning. Individskyddskravet är därför den självklara utgångspunkten för forskningsetiska överväganden (ibid). Det grundläggande individskyddskravet kan delas in i fyra allmänna huvudkrav på forskningen (Vetenskapsrådet 2002:6). Dessa krav är informationskravet, samtyckeskravet, konfidentialitetskravet och nyttjandekravet (ibid).

4.2.1 Informationskravet

Informationskravet innebär att forskaren ska informera uppgiftslämnare och undersökningsdeltagare om deras uppgift i det projekt som bedrivs och vilka villkor som gäller för deras deltagande (Vetenskapsrådet 2002:7). De ska informeras om att deltagandet är frivilligt och att de har rätt att avbryta sin medverkan. Informationen ska omfatta alla de delar i undersökningen som rimligen kan tänkas påverka deras villighet att delta (ibid).

Jag valde att skicka ut en förfrågan om deltagande i intervju via mail. I det mail som skickades informerades deltagarna om att det gällde intervju för datainsamling till c-uppsats, vad uppsatsen skulle komma att handla om, syftet med uppsatsen samt att intervjudeltagande är helt frivilligt. De fick även information om att intervjuerna skulle komma att spelas in och transkriberas, samt att materialet endast kommer att sparas tills dess att uppsatsen är examinerad och godkänd, därefter kommer materialet att förstöras. De som var intresserade av att delta fick sedan svara på mailet och därefter bokades tid för intervju.

4.2.2 Samtyckeskravet

Forskaren skall inhämta uppgiftlämnarens och undersökningsdeltagares samtycke (Vetenskapsrådet 2002:9). De som medverkar i en undersökning ska också självständigt kunna bestämma om, hur länge och på vilka villkor de ska delta (Vetenskapsrådet 2002:10). Deltagaren ska kunna avbryta sitt deltagande utan att det får negativa konsekvenser (ibid).

Alla uppsatsens intervjudeltagare är myndiga och yrkesaktiva inom socialtjänsten. De har alla samtyckt till att delta i intervjuerna och har fått information om vad ämnet för uppsatsen är för att kunna ta ställning till deltagande eller ej. En aspekt att ta hänsyn till är dock att det kan vara svårare att tacka nej till deltagande när intervjudeltagarna känner intervjuaren sedan tidigare, samtidigt som samma aspekt också kan göra det lättare att tacka ja till deltagande.

4.2.3 Konfidentialitetskravet

All personal som omfattar användning av etiskt känsliga uppgifter om enskilda, identifierbara personer bör skriva under en förbindelse om tystnadsplikt gällande uppgifterna (Vetenskapsrådet 2002:12). Uppgifter om identifierbara personer skall antecknas, lagras och avrapporteras på ett sådant sätt att enskilda människor ej kan identifieras av utomstående. Det ska vara omöjligt för utomstående att komma åt uppgifterna (ibid).

Alla uppgifter har sparats hos mig i lösenordsskyddad datafil. Uppgifterna har heller inte lagrats med namn utan på ett sätt så att endast jag själv har vetat vem som lämnat vilka uppgifter. Ingen av intervjudeltagarna nämns heller med namn i

uppsatsen, det framgår inte heller vilken kommun eller socialtjänst som den berörda Vuxenenheten hör till. Då intervjudeltagarna arbetar på samma vuxenenhet har jag valt att inte ge citaten i resultat och analysdelen alias, för att ytterligare minska risken att identifiera vilken deltagare som har sagt vad.

4.2.4 Nyttjandekravet

Uppgifter om enskilda, insamlade för forskningsändamål, får inte användas eller utlånas för kommersiellt bruk eller andra icke-vetenskapliga syften (Vetenskapsrådet 2002:14). Uppgifterna får inte heller användas för beslut eller åtgärder som direkt påverkar den enskilde utom efter särskilt medgivande av den berörda (ibid).

De uppgifter som framkommer i datainsamlingen kommer endast att användas till analys i den berörda uppsatsen. Eftersom intervjudeltagarna känner mig sedan tidigare har jag också varit tydlig med att de uppgifter som framkommer i uppsatsen inte kommer att användas till något annat syfte eller sammanhang än det som gäller uppsatsen. När uppsatsen har examinerats och blivit godkänd kommer det insamlade materialet att förstöras vilket också intervjudeltagarna har informerats om.

5. Resultat och analys

5.1 Handlingsutrymme

Intervjudeltagarna upplever sitt handlingsutrymme som “ganska stort”, de har alla arbetat i andra kommuner tidigare och samtidigt som de funderar över sitt nuvarande handlingsutrymme görs också en jämförelse med den tidigare kommunen. Nedanstående citat är en del av ett svar från två av intervjudeltagarna på frågan hur de upplever sitt handlingsutrymme.

Ganska bra här faktiskt, det känns som att vi har “space” så att säga till att gå utanför ramarna om vi vill. Sen styrs ju inte allt här utan gränserna är ganska breda för att vi ska kunna ta oss någonstans.

På min nuvarande arbetsplats, ganska bra. I jämförelse med min förra. Jag tycker att det är väldigt viktigt med handlingsutrymme utifrån att det som görs är grundat på mina bedömningar. Så får mitt handlingsutrymme inte vara ganska stort så blir det väldigt svårt att kunna stå för sitt jobb eftersom på pappret är det ändå mina bedömningar.

Citaten kan tolkas som en strävan efter självständighet, att få möjligheten att göra egna bedömningar utifrån de ramar som tillhandahålls och samtidigt kunna agera för den enskilde individen. Lipsky menar att de professionellas handlingsutrymme inte bara sker med klientens bästa för ögonen, det är också ett uttryck för interna ambitioner och strävan efter att uppnå självständighet i förhållande till ledningen (Carlström 2007:604). Handlingsutrymme handlar om att det är upp till yrkesutövaren att fatta beslut i vissa frågor i det dagliga arbetet (Liljegren & Parding 2010:272f). Diskretion är en viktig del i beslutsfattandet när generella regler inte är tillämpbara, det är nödvändigt när generell kunskap ska tillämpas på specifika fall och det är dessutom en förutsättning för individanpassad behandling (ibid). Handlingsutrymme är, utifrån teorierna, nödvändigt inte bara för att socialarbetaren ska kunna känna en viss frihet att kunna göra egna bedömningar i sitt arbete utan också för att kunna göra individuella bedömningar när generella riktlinjer inte går att applicera på enskilda individer.

En intervjudeltagare uttrycker upplevelsen av handlingsutrymmet som stort, bl.a. för att hen är ensam i kommunen att på sin nivå arbeta med missbruk, det innebär att ingen annan har lika mycket insyn i verksamheten, vilket ger ett stort handlingsutrymme. Inom ett annat område där det finns fler på samma nivå kan handlingsutrymmet bli mindre då fler personer har insyn och påverkan på de beslut som ska fattas. Lipsky (Carlström 2007:604) definierade handlingsutrymme som den relativa frihet från ledningens kontroll som professionella utövare har i sitt agerande, men det är också en del av de spelregler som ledningen bidrar med. Inom ett område där färre arbetar skulle den relativa friheten därmed kunna bli större, det är färre personer i ledningsposition att förhålla sig till även om det samtidigt finns givna spelregler i form av exempelvis lagar, rutiner och riktlinjer som påverkar möjligheten att agera. Ett större handlingsutrymme kan utifrån detta innebära mer makt men samtidigt en större ansvarsskyldighet kopplad till makten.

Legitimt användande av makt förutsätter förekomst av ansvarsskyldighet (Johansson 2012:680f). Det slutgiltiga målet för ansvarsskyldighet handlar om att förebygga möjligt maktmissbruk. Förhållandet mellan makt och ansvarsskyldighet är komplicerat inom allmänna förvaltningar. Johansson frågade sig i sin studie om det är rättvist att chefer och socialarbetare hålls ansvariga för konsekvenser som orsakats av nedskärningar i budgeten som politikerna har fattat beslut om. Likväl om det är rättvist att politiker hålls ansvariga för konsekvenser som orsakats av socialarbetare och chefer som har stort handlingsutrymme i sitt arbete (ibid).

Det fanns i intervjuerna ett resonemang kring vad som händer om handlingsutrymmet är för litet, att det skulle kunna öka känslan av vanmakt, att inte kunna hjälpa klienten på "rätt" sätt. I förhållande till detta uttrycker sig en intervjuperson såhär:

Sen är det någon annan som många gånger ska fatta ett beslut där jag inte har delegation, men då är det utifrån min bedömning. På min tidigare arbetsplats så kände jag att det var inte riktigt så. Utan det var jag som utredde och det var jag som kände klienten men sen så skulle det vara mer utifrån min chefs bedömning.

Den som utreder är ofta den som känner klienten bäst, det är utifrån utredningen som socialarbetaren gör en bedömning och fattar ett beslut. I vissa fall har inte socialarbetaren själv delegation att fatta ett specifikt beslut utan beslutsfattandet lyfts till högre nivå, känslan av vanmakt kom av att det inte var socialarbetarens egen bedömning som sedan låg till grund för beslut. Lipsky menar att street-level-bureaucrats har ett handlingsutrymme för att deras arbetsuppgifter kräver att de ska kunna lyssna in och bedöma en situation (Lipsky 1980:15). Det ställs inte bara krav på objektivitet utan också på empati och medkänsla för de särskilda omständigheter som kan finnas och de behöver flexibilitet för att kunna hantera dessa (ibid). Om ramarna som tillhandahålls av ledningen då bedöms vara snäva blir det svårt för socialarbetaren att göra den bedömning som de anser behövs för att möta klientens behov. Habermas (1995:114) menade att samförstånd och påverkan är viktiga aspekter för handlingskoordinering, att kommunikationsprocesser inte kan ha avsikten att nå samförstånd och samtidigt

utöva inflytande. Socialarbetaren behöver nå samförstånd inte bara med klienten utan också med ledningen i det sociala arbetet, om det inte går att uppnå åt båda håll måste en kompromiss göras. Socialarbetaren kan då hamna i ett etiskt dilemma där en måste välja vem som ska nås samförstånd med, det kan vara svårt att gå emot ledningen eftersom det skulle innebära att en måste utöva inflytande på denna och ramarna för handlingsutrymme som denna står för.

Vilka beslut en socialarbetare själv har möjlighet att fatta är beroende på hur delegationsordningen ser ut, denna kan skilja sig åt mellan olika kommuner. Intervjudeltagarna upplever sig ha en bra delegationsordning som också bidrar till ett stort handlingsutrymme och som gör att socialarbetaren lättare kan fatta beslut i enlighet med de behov som framkommer i utredningen.

På det jag har delegation på är det helt fritt tänker jag, där känner jag inga begränsningar alls. För vi har en mycket bra öppenvård som erbjuder rätt mycket, vi har gruppbehandling, individuellt stöd med vård- och stödsamordning, vi har samtalsbehandling enskilt, vi har anhörigstöd, vi har jättebra samverkan med psykiatrin och beroendeteam. Så att i den mån jag kan fatta beslut själv, där ser jag ingen som helst begränsningar i det. Att behoven inte skulle få styra för att det finns insatser... där tänker jag att i andra kommuner som inte har så mycket insatser som man har egen delegation på, deras möjlighet att fatta beslut utifrån behov kan ju vara begränsad utifrån att det inte finns valmöjligheter för det.

Ju fler bistånd/insatser som finns att välja på, desto större upplevs handlingsutrymme. Det gör att socialarbetaren, i de fall delegationsordningen medger det, har en större valmöjlighet bland insatser och kan fatta beslut om den insats som bäst "matchar" klientens behov istället för att "styra" behoven mot den insatsform som tillhandahålls. Lipsky (1980:33) menade att något som är karaktäristiskt för street-level-bureaucracys är att efterfrågan på service tenderar att öka för att möta tillgången, d.v.s. att ju fler serviceinsatser som görs tillgängliga, desto mer ökar efterfrågan på dem. Det gör också att en måste ta hänsyn till exempelvis de befintliga ekonomiska resurserna (ibid). Att öka mängden öppenvårdsinsatser kan därmed vara ett sätt att öka efterfrågan på

“hemmaplanslösningar”, ju mer serviceinsatser som finns på hemmaplan desto mer ökar efterfrågan på just dessa. Vilket i sig också skulle kunna vara ett sätt att minska utgifter för kommunen då egna insatser i många fall kan vara mer kostnadseffektiva än köpta insatser från externa aktörer.

Intervjudeltagarna jämförde sitt handlingsutrymme idag med hur det var på den förra arbetsplatsen, där kommunen var mindre och där antalet befattningar också var mindre, t.ex. fanns ingen förste socialsekreterare.

Gjorde jag en utredning då fick jag stå för den inför utskottet, jag pratade ju med enhetschefen om hur man tänker, vilket håll ska jag gå. Liksom så. Så det var ju ingenting jag gjorde utan hans vetskap. Men det var ändå jag som skötte hela grejen. Så i början här hade jag nog svårt i det att det är många flera som ska titta på det innan. Fast det vänjer man ju sig vid. Det känns ändå skönt att någon läser igenom och ser vad som behöver korrigeras.

Handlingsutrymmet i den tidigare kommunen upplevdes som större på ett sätt då det innebar en stor möjlighet att göra egna bedömningar och ett större eget ansvar. Vilket också gav en större makt och en större ansvarsskyldighet (Johansson 2012:680f). Samtidigt upplevs handlingsutrymmet i den nuvarande kommunen större på ett annat sätt då delegationsordningen ser annorlunda ut, bl.a. har förste socialsekreterare på enheten möjlighet att fatta beslut om fyra månaders placering på behandlingshem, ett beslut som i den förra kommunen låg på Socialnämndens utskott. Det innebar att beslut ibland kunde dröja beroende på när i månaden som utskottet hade sina sammanträden, när beslutet enligt delegation ligger på förste socialsekreterare på enheten kan beslutet fattas tidigare. Något som även lyfts i en annan intervju:

I min förra kommun så tog socialutskottet alla beslut om köpt vård. De hade delegation på att fatta sådana beslut, vi hade inte det på själva enheten, i den här kommunen ligger det nere på förstenivå, inte ens på enhetschefsnivå. Vilket gör en stor skillnad, att man kan fatta snabba beslut om sådana typer av insatser.

Intervjudeltagaren upplevde att det blev en längre process att komma fram till beslut om utredningen skulle lämnas till socialutskottet för beslut än om delegationen att fatta beslutet fanns på enheten. I de fall där behov av placering på behandlingshem inte var akut fick socialarbetaren anpassa sig efter de tider som socialutskottet hade sina sammanträden, det blev också en mer omfattande utredning då politikerna i socialutskottet som fattar beslutet inte är insatta i ärendet utan behöver mer information genom utredningen. En förste socialsekreterare är istället mer delaktig i processen från start genom metodhandledning och att socialarbetaren har större möjlighet att "bolla" idéer och tankar mer kontinuerligt i det vardagliga arbetet. Alla handlingar som görs i socialt arbete är handlingar som på något sätt formuleras i tal (Svensson, Johansson & Laanemets 2008:154f). Kommunikation handlar om att göra någon delaktig i något, dialogen utgår från tankar och normer och de förväntningar som aktörerna har i förhållande till varandra och till situationen de är i (ibid). Det handlar nödvändigtvis inte om delaktighet för klient, i fallet ovan handlar det om att göra arbetsledningen, förste socialsekreterare, delaktig och ha en kommunikation med denna för att skapa samstämmighet och komma fram till ett beslut. Socialarbetaren och förste socialsekreterare ingår i samma grupp med samma tankar, normer och förväntningar som de sedan använder när de förhåller sig till varandra och klienten. Habermas (1995:125) menade att den inbördes förståelse som finns fungerar som en handlingskoordinerande mekanism på det viset att deltagarna i gruppen är enade om giltigheten hos sina yttranden. Det innebär här att socialarbetare och förste socialsekreterare har en samsyn kring vilka ramar som finns att förhålla sig till vid bedömning av varje enskilt fall, bedömningarna kommer då inte att vara varandras ytterligheter utan troligen ligga nära varandra genom kommunikation och delaktighet.

Handlingsutrymmet upplevdes också vara mindre i den tidigare kommunen p.g.a. att det inte alltid var de egna bedömningarna som gick till socialutskottet då utredningen skulle gå via enhetschefen. Efter samråd med enhetschefen kunde bedömningen ha ändrats och socialarbetaren upplevde att det snarare var enhetschefens bedömning och inte den egna som sedan lämnades vidare till socialutskottet, att en hade fått kompromissa. Interaktion handlar om samspel,

kommunikation och hur människor förhåller sig till varandra (Svensson, Johansson & Laanemets 2008:154f). Kommunikation i sig handlar om att göra någon delaktig i något (ibid). När socialarbetaren inte känner sig delaktig i beslutet, att hen har fått kompromissa för mycket med sin bedömning, kan det ge en känsla av att handlingsutrymmet är mindre. Ett mindre handlingsutrymme kan också bero på den allmänna policyn (Lipsky 1980:13f). Nivån på förmåner, kategorier av behörigheter, regler o.s.v. skapas av policyeliter och politiska och administrativa tjänstemän, detta får sedan socialarbetaren (street-level-bureaucrat) förhålla sig till i sitt dagliga arbete (ibid).

Upplevelsen att det går snabbare att komma till ett beslut när utredningen inte först ska lämnas till socialutskottet lyftes fram vid flera tillfällen.

Det är inte så svårt med placeringarna, att få igenom dem om man verkligen... de går inte så mycket på att det här kommer att kosta alldeles för mycket. Men sen kämpar vi ju alltid för öppenvården men placeringar... det är inget bekymmer. Så kanske det är för att förstarna har delegation och att det går smidigare och så och att det redan har blivit godkänt när vi går upp till utskottet, men jag tycker utskottet har en lite större... gränsen är inte så tajt här.

Det upplevs inte vara några svårigheter att få beviljade placeringar vilket kan bero dels på att förste socialsekreterare ("förstarna") har delegation på beslut, men också på att det finns en gemensam syn på vilka krav som ska uppfyllas för att bevilja biståndet. Det upplevs vara behoven som styr vilka bistånd som beviljas, vilket i sig inte innebär att antalet placeringar i heldygnsvård (t.ex. behandlingshem) nödvändigtvis ökar, utan utredningen kan visa att öppenvårdsinsatser kan tillgodose behoven. Sett utifrån Habermas begrepp normreglerat handlande (1995:119) så kan upplevelsen att det går smidigare att få ett beslut också vara kopplat till att socialarbetaren och förste socialsekreterare ingår i samma grupp. Det finns ett samförstånd inom gruppen där alla aktörerna vet vilka förväntningar och normer som finns att förhålla sig till och att de normativa värdena kan vara väl integrerade med de rådande intressena i gruppen

(ibid). D.v.s att hela gruppen har samma upplevelse att det är behoven som styr samtidigt som de vet vilka ramar och förutsättningar som finns att förhålla sig till.

5.2 Ekonomi, kostnadseffektivitet och likvärdighet

Intervjudeltagarna var samstämmiga i upplevelsen att ekonomin påverkar deras handlingsutrymme, att ekonomin är något som en måste förhålla sig till i sitt arbete, samtidigt menade de att ekonomin inte styr helt över vilka insatser som beviljas utan att det är behoven som väger tyngst. Placeringar med heldygnsvård upplevs möjliga när det tydligt framgår att behov för detta finns. Det lyftes fram flera gånger att tal om ekonomi inte förekommer så mycket, att det är något som finns i bakgrunden, däremot fanns upplevelsen att ekonomin spelade större roll på tidigare arbetsplatser. Vilket framgår i citatet nedan:

Där jag har jobbat förr där var vi ju faktiskt vid varje APT (arbetsplatsträff) påmind om hur mycket vi kostade. Inte av vår anställda utan av socialchefen som var med på våra APT, för det var en så liten kommun så där hade vi APT för LSS, hemtjänst, missbruk, försörjningsstöd och barn. Alltså hela socialförvaltningen. Och där togs alltid ekonomin upp varje APT, att ja missbruk och behandling, underskott, och hemtjänst. Det var vi som låg sämst. Men det räckte med att jag tog ett enda LVM (Lagen om vård av missbrukare i vissa fall) så var hela budgeten körd. Men det var för att det var så litet. Här tycker jag faktiskt inte att de diskuterar ekonomi.

Ekonomin var ett återkommande tema på arbetsplatsträffarna på den tidigare arbetsplatsen, genom dessa möten blev personalen kontinuerligt påmind om vad insatser kostade och vilket utrymme som fanns i budgeten. Ekonomin upplevs inte belysas på samma sätt på den nuvarande arbetsplatsen. Att det talades mer om ekonomi på intervjudeltagarnas tidigare arbetsplatser kan kopplas till kommunikativt handlande (Habermas 1995) i den bemärkelsen att kommunikation har som syfte att skapa delaktighet och samförstånd. Genom att kommunicera till medarbetarna hur ekonomin/budgeten ser ut skapas en delaktighet och en ökad förståelse kring de ramar som reglerar handlingsutrymmet och arbetet. Information

om budgetfrågor och delaktighet är något som Berg (2008:120) också lyfter fram i sin studie, en av respondenterna i studien uttryckte en känsla av misslyckande om enheten inte klarade av att utföra sitt arbete inom ramen för budgeten.

Konsekvensen av detta blev att personalen kontinuerligt informerades om budgetfrågor och hölls mer delaktiga i beslutsfattandet (ibid). Det talades mer om ekonomi på den tidigare arbetsplatsen, det kan bero på flera saker, en anledning kan vara att hålla personalen delaktig och informerad, en annan anledning kan vara att påminna personalen om vilka budgetramar som finns att förhålla sig till för att hålla nere kostnaderna.

Ekonomi generellt upplevdes ha gjort sig mer påmind i den tidigare kommunen, som nämnt tidigare, upplevde en intervjudeltagare att hen fick kompromissa med chefen gällande bedömning av biståndsbeslut. Att beslutet mer grundades på chefens bedömning än på socialarbetarens.

Enda anledningen till det som jag kan se är ju att det handlade om kostnad, att det skulle vara kostnadseffektivt. Så jag kände ju på min förra arbetsplats att min... att det inte riktigt var behoven som styrde alla gånger utan snarare pengar. Och det känner jag inte lika mycket här.

Ekonomi och kostnader för bistånden upplevdes spela en större roll i den tidigare kommunen än den nuvarande. Samtidigt betonar intervjudeltagaren att det på den tidigare arbetsplatsen inte endast var kostnaden som kunde ge avslag, dock var en mer benägen att prova hemmaplanslösningar i form av öppenvårdsbehandling först även om utredningen visade behov av heldygnsvård. Ekonomi kunde även visa sig genom att en hellre beviljade kortare tid på behandlingshem för att sedan lämna in en ny utredning till socialutskottet om det efter den första tiden visade sig finnas behov av förlängning av biståndet. Socialstyrelsen (2009:22) menar att höga kostnader för institutionsvård och heldygnsomsorg till stor del beror på att personerna har ett större stödbehov, att det inte alltid blir billigare att erbjuda öppna insatser istället för heldygnsomsorg. Lipsky (1980:13f) menade att street-level-bureaucrats har flera olika ramar att förhålla sig till i form av riktlinjer, policys, lagar m.m. Något som både kan begränsa och vidga handlingsutrymmet. Utifrån detta behöver det inte vara enbart ekonomi som sätter begränsningen

gällande beslut om t.ex. heldygnsvård, utan det kan handla om en politiskt antagen policy eller riktlinje som organisationen beslutat om tidigare. Att det verkade saknas samförstånd kring bedömning i ett ärende kan vara ett tecken på bristande kommunikation (Svensson, Johansson & Laanemets 2008:154f) vars syfte är att skapa delaktighet. Det kan också visa på att det saknas delaktighet både vad gäller ekonomiska frågor och hur socialarbetarna ska förhålla sig till ekonomin vid bedömning av bistånd men också delaktighet och samförstånd kring vilka riktlinjer som finns inom organisationen.

I intervjuerna lyftes att kommunens ekonomi även märks på kommuninvånarna, att de är mer resursstarka i den bemärkelsen att de har råd att betala för behandling själva vilket också är en stor skillnad gentemot tidigare kommun där en upplevde att de som ansökte om stöd och hjälp ofta levde i större utsatthet. Att de som ansökte i tidigare kommun inte bara gjorde det p.g.a. ett missbruk utan även hade kontakt med försörjningsstödsenheten. Vilket en intervjudeltagare uttrycker såhär:

... sen syns ju kommunens ekonomi på våra klienter. De har lite mer befogenheter själva att kunna göra saker och ta hjälp utifrån mer än om de är i en mindre kommun där budgeten inte är lika stor. Så, jag ser positivt på att det är en rik kommun.

Det finns en upplevelse att klienterna har möjlighet att söka, och även betala för, behandling på egen hand innan de väljer att söka sig till Socialtjänsten. Det kan leda till att många inte kommer till Socialtjänsten alls då de redan har fått den hjälp de behöver. Samtidigt påtalades att det kunde uppstå andra svårigheter p.g.a. att den sökande är mer resursstark, bl.a. att oftare få ta med klientens arbetsgivare i beräkningen för att diskutera rehabiliteringsansvar eller att klienten har eget företag och därmed svårigheter att lämna för att åka till ett behandlingshem under en period. Den nuvarande kommunen som intervjudeltagarna arbetar i har, som en deltagare nämnde, ett stort utbud av serviceinsatser. Ett stort utbud av insatser kan ses utifrån Lipsky (1980:33) som påtalade att ju fler serviceinsatser som görs tillgängliga, desto mer ökar efterfrågan på dem och det kommer även öka efterfrågan på ytterligare insatser. När en kommun tillhandahåller ett stort utbud av egna serviceinsatser så kan det utifrån Lipskys teori göra att de medborgare, som i

detta fallet upplevs resursstarka, i högre grad ansöker om serviceinsatserna för att de finns nära och tillgängliga. Personer med en i övrigt socialt ordnad tillvaro söker den form av insats som minst "inskränker" deras livssituation som helhet, ju fler insatsformer som finns att välja mellan desto större möjlighet att hitta den formen som upplevs tillgodose den enskildes behov.

Det lyftes också fram att det i den aktuella kommunen i dagsläget är ett tufft ekonomiskt läge, att det kommer mycket statlig påverkan på kommunens ekonomi, påverkan som är svår att förutse vilket också har gjort att vissa "åtstramningar" varit tvungna att göras. Det finns större krav att hushålla med de ekonomiska resurserna utifrån ett kostnadseffektivt perspektiv, att hela tiden följa lagstiftningen (i första hand nämns socialtjänstlagen) men att samtidigt beakta kostnadseffektiviteten. Att ekonomin kan användas som argument om klientens behov kan tillgodoses ändå, genom att välja den billigaste insatsen om behoven tillgodoses genom den. Dock ansågs att det inte är några problem att överskrida budgeten så länge det går att motivera, vissa saker går inte att motivera, t.ex. nyanställningar om det inte finns avsatt pengar i personalbudgeten. Konsekvensen av en ekonomi som upplevs vara i ett sämre läge uttrycks nedan av en intervjudeltagare:

Det är lampa på budget överhuvudtaget men om ekonomin ligger back så pratas det mer om det. Förra året hade vi budget i balans, men det blir inte mer lampa på det för att det är sämre i år, men man får förklara sig mer nu när det är minus. Jag får fler frågor och får skriva handlingsplaner där jag förklarar hur jag ska komma tillrätta med underskottet. Det är ingen chef eller politiker som skulle säga "inga placeringar", skulle det sägas så får man väl strunta i det, behoven ska styra.

Även om personalen får skriva handlingsplaner och motivera beslut som påverkat budget så finns en samstämmighet i att det är behoven som styr. Om det innebär att ekonomin blir mer ansträngd eller att en tvingas gå utanför de ekonomiska ramarna så finns ändå en trygghet i att detta kan motiveras utifrån de juridiska ramarna, t.ex. socialtjänstlagen. Berg (2008:120) visade i sin studie att budget blivit en av de viktigaste frågorna. En av cheferna i studien antydde att hon inte

var orolig om budgeten överskreds då det kunde motiveras varför. Enligt studien var det inte möjligt att kontrollera vem som skulle vara i behov av socialtjänstens hjälp och hur mycket det skulle kunna tänkas kosta (ibid). Lipsky (1980:39) menade att en organisation som erbjuder många serviceinsatser som ökar den ekonomiska bördan och som blir tvungen att minska sin service aldrig får låta det se ut som att medborgare berövas sina rättigheter. Istället måste organisationen visa att den gör stora ansträngningar för att undvika att minska sin service utan att försämra kvaliteten eller minska mängden på service (ibid). Socialstyrelsen (2009:10) skriver att förbättra effektiviteten inte är detsamma som "nedskärningar", istället innebär det att göra "rätt saker" och att "göra dem på rätt sätt". En verksamhet måste enligt Socialstyrelsen bedrivas enligt målen och resurserna måste användas på bästa sätt utifrån dessa mål (ibid). Ett sätt för organisationen att visa att den gör ansträngningar för att minska kostnader, utan att det är på bekostnad av kvalitet och service, kan vara att välja det billigaste av två likvärdiga alternativ. Detta om behoven ändå kan tillgodoses med den billigare insatsen, att på det viset vara mer kostnadseffektiv.

Det ansågs i intervjuerna viktigt att våga sticka ut hakan och säga det som kan upplevas obekvämt, för att politikerna som fattar besluten också ska förstå konsekvensen av besluten. Kostnader för placeringar på behandlingshem eller drogfria boenden kan öka p.g.a. bostadsbristen som just nu råder. I några intervjuer uttrycktes att de åtgärder som sparar in pengar det ena året kan få motsatt effekt i längden, t.ex. införandet av ett nytt verksamhetssystem där kommunen upplevdes snåla med kostnad för utbildning för personalen, vilket resulterade i att enheten tog in en konsult för att minska arbetsbelastningen för handläggarna under tiden det nya systemet implementerades. Detta blev dyrt för en enhet, samtidigt som det införts på övriga enheter i socialförvaltningen och troligen blir lika dyrt för dem. Ett sämre ekonomiskt läge upplevs av intervjudeltagarna ge sämre beslut uppifrån i organisationen, att det är lätt att dra in/ner på saker som inte ger långsiktiga effekter utan bara hjälper tillfälligt. Det påtalades av en intervjudeltagare att det politikerna ofta vill veta är hur pengarna ska omfördelas för att täcka underskottet, då får något annat prioriteras bort. Det kan uppstå en irritation och frustration över att verksamheter måste göra prioriteringar av det slaget när det samtidigt

diskuteras nybyggnad av en simhall istället för fler bostäder vilket intervjudeltagarna påtalade saknades.

Jättebra att bygga en simhall för då kan våra hemlösa barnfamiljer i alla fall ha någonstans att duscha! Det finns inga bostäder, bygg det istället! Annars blir det ingen inflyttning till kommunen och då blir ekonomin sämre.

Bristen på bostäder menade intervjudeltagarna kunde bidra till att klienter blev kvar på behandlingshem längre eftersom de annars skulle vara hemlösa, det kunde också bidra till att socialtjänsten fick fatta beslut om andra typer av bistånd, t.ex. köpta platser på referensboenden eller tillfälligt boende på vandrarhem. Att det inte råder samsyn mellan socialarbetare och politiker i frågan om ekonomiska prioriteringar kan utifrån Habermas (1995:114) teori om kommunikativ handling förstås att de båda grupperna inte har nått samförstånd kring normer och värden. Samförstånd och påverkan är viktiga aspekter för handlingskoordinering, kommunikationsprocesserna kan inte ha för avsikt att både nå samförstånd och samtidigt utöva inflytande (ibid). Politikerna är, enligt Lipsky (1980:13f), den policyelit som skapar en stor del av den allmänna policyn, d.v.s. nivåer på förmåner, behörigheter, regler, föreskrifter och service. Vilket utgör ett inflytande över hur medarbetare längre ner i organisationen ska agera, att utöva inflytande samtidigt som en ska nå samförstånd är som ovan nämnt inte möjligt. Andra huvudmän och verksamheter påverkar socialtjänstens kostnader, och vice versa (Socialstyrelsen 2009:18f). Det behövs ett samhällsekonomiskt perspektiv på vad socialtjänsten gör, hur mycket insatserna ger. För att få ut mer av samhällets samlade resurser för stöd, behandling, vård och omsorg är det viktigt att ha ett helhetsperspektiv (ibid). Exempelvis ett helhetsperspektiv kring prioriteringar som behöver göras i en kommun, vare sig det handlar om behov av bostäder vilket kan påverka socialtjänstens kostnader för placering (t.ex. drogfria boenden, referensboenden) eller behov av en ny simhall.

Frågor om ekonomins påverkan på beslut väcker också frågor kring likvärdighet och om medborgare i olika kommuner får likvärdig vård.

...människor blir inte likvärdiga p.g.a. kommun och ekonomi. Så enkelt och så tragiskt är det. Bor du i en rik kommun som t.ex. den här kommunen kontra om du bor i en ganska fattig, eller inte lika rik kommun, på landsbygden. Så får du inte samma hjälp. Du får framförallt inte lika snabb hjälp. För eftersom kommunen har mer pengar, så vågar man också ha en lägre delegationsnivå.

Det finns en upplevelse att medborgare i kommuner med bättre ekonomi också får mer hjälp från kommun/socialtjänst. Samtidigt lyftes i intervjuerna att likvärdigheten också beror på vilket fokus som finns, inte så mycket på ekonomin i första hand utan att välja att fokusera på människan i behov av hjälp i första hand. Exempelvis upplevde intervjudeltagaren att det handlar om olika kulturer och inte om olika kommuner, att förste socialsekreterare spelar en stor roll i vilken kultur som råder på enheten, att det är hens uppgift att försöka få en likformighet i besluten. Intervjudeltagaren uttryckte att det samtidigt är viktigt att ansvariga chefer träffas både inom och utanför kommungränserna för att få ett förhållandevis likvärdigt "tänk" kring olika frågor i socialt arbete. Likvärdigheten kan ses utifrån perspektivet att gruppen har nått en samsyn kring vilka värden och normer som är accepterade. Normer är ett uttryck för ett samförstånd som existerar i en social grupp (Habermas 1995:119f). Normreglerat handlande syftar på medlemmarna i en social grupp som riktar sina handlingar mot gemensamma värden t.ex. en grupp socialarbetare som strävar efter samsyn gällande bedömningar av bistånd. Medlemmarna i gruppen kan förvänta sig att övriga medlemmar agerar eller inte agerar på ett visst sätt i en given situation. Ju mer de normativa värdena integreras med de rådande intressena i gruppen desto mer stabila ses institutionerna (ibid). Ju mer samsyn gruppen har kring det arbete som bedrivs desto mer stabil anses gruppen vara. Intervjudeltagarna har en samsyn kring att de individuella behoven är det som ska styra vilken insats som beslutas om.

5.3 Politikernas påverkan

Politikernas påverkan på handlingsutrymmet upplevs i första hand vara den delegationsordning som politikerna har fattat beslut om. Delegationsordningen är det som begränsar och en ram att förhålla sig till.

...i den bästa av världar skulle man ju vilja ha delegation själv. Då hade ju handlingsutrymmet varit jättemycket större. Sen förstår jag ju att det dels utifrån kostnadseffektivitet men också utifrån rättssäkerhet att det är bra att det kommer in andra ögon. Så jag har full förståelse för att det är som det är.

Delegationsordningen är en av ramarna för socialarbetarnas handlingsutrymme genom att den anger vem som får fatta beslut om vad, t.ex. att förste socialsekreterare får besluta om de första fyra månaderna placering med heldygnsvård. Även om socialarbetarna har ett betydande handlingsutrymme så står inte arbetet helt utan regler, föreskrifter och direktiv från ledningen i en organisation (Lipsky 1980:13f), i detta fallet den politiska styrningen eftersom politikerna är de som fattar beslut om delegationsordningen.

Intervjudeltagarna är överens om att vilka personer som sitter i en socialnämnd också har betydelse då det är personer som har valt att bli fritidspolitiker och inte nödvändigtvis har tidigare kunskap om vad socialt arbete innebär. Detta, menar intervjudeltagarna, ställer höga krav på att politikerna har förtroende för de professionella som arbetar i organisationen, de som är utbildade för arbetet. Att det är just fritidspolitiker som fattar besluten i socialutskottet kan samtidigt skapa en viss oro.

Då tänker jag att egentligen så är det riktigt dåligt ifall de inte går på vår bedömning. För de känner ju inte klienten, sen litar jag på att våra förstar framför det på ett sätt som gör att det inte finns några oklarheter. Jag kan bli lite orolig att de blir för rädda för att ge ett avslag eller att de beviljar mer än vad de egentligen borde för att göra klienten nöjd eller så. (...) Så det finns väl en rädsla i att de blir lite mesiga ibland.

Det kan finnas en oro att politikerna inte beslutar i enlighet med den bedömning som socialarbetaren har gjort utifrån utredningen och den kontakt som socialarbetaren har med klienten under en längre tid. Det finns ett interaktionsmönster mellan grupperna, där de båda bidrar till olika

handlingssekvenser som är koordinerade i enlighet med vissa regler (Habermas 1995:111). Dessa regler kan vara delegationsordning men också riktlinjer eller policys som är beslutade om från politiskt håll. Oron som socialarbetaren kan känna kan vara sammankopplad med att politikerna inte tillhör samma sociala grupp som socialarbetarna men det krävs att de båda grupperna ska kunna samarbeta, även om det är politikerna som beslutar om handlingsplanen.

I intervjuerna framkommer även upplevelsen att inte få så mycket information från den politiska styrningen. Eftersom handläggarna själva inte deltar vid socialutskottets sammanträden så saknas kunskap om vem som är politiker i utskottet, att det inte finns någon relation till dem som fattar besluten. Information upplevs "enväga", att det är handläggarna som lämnar in utredningar och sedan får tillbaka ett beslut efter utskottets sammanträde. Vad gäller information om organisationens utformning påtalas att nämnden har sina övergripande mål som sedan bryts ner och anpassas till respektive enhet/verksamhet. Den information som lämnas kommer via enhetschef som först har gjort en bedömning om vilken information som är viktig att lämna vidare till enheten.

Intervjudeltagarna upplever inte att de har möjlighet att påverka de beslut som kommer uppifrån i särskilt stor utsträckning. Det handlar framförallt om policybeslut eller organisationsbeslut, t.ex. beslut om omorganisation eller införande av en specifik arbetsmodell i en verksamhet. Beslut som däremot fattas inom enheten gällande metoder i socialt arbete upplevs möjliga att påverka i högre grad.

På lägre nivå, jag tänker som när de skulle sära på utredare och utförare, med olika chefer och så, så fick vi ändå säga vad vi tyckte. Och de drog ju tillbaka det. Jag tänker att det kanske var vi, eller så kom de på det själva. Jag vet inte. Men där kan jag tänka att vi kanske kunde påverka lite. Men när det blir större, då tror jag inte det. Jag tror det är lättare i en liten kommun, faktiskt, genom att det är så litet. Att man kommer närmare politiker och allting.

Det finns en bild av att det är svårare att påverka i en kommun som är lite större, att det finns ett större avstånd till de som fattar besluten och att synpunkter då ska

gå genom fler nivåer än om kommunen varit lite mindre. Detta gör att det upplevs finnas fler möjligheter att påverka de beslut som specifikt rör den egna enheten men inte förvaltningen i stort. Socialarbetarna får direktiv uppifrån, en handlingsplan (Habermas 1995:113), denna blir en del av den tolkning som de gör av sitt arbete, utifrån denna tolkning ser de sedan handlingsmöjligheter för att kunna utföra sitt arbete. Diskretion, handlingsutrymme, är en del av de direktiv som ledningen bidrar med (Carlström 2007:604). Detta förutsätter också ett samförstånd mellan politiker och socialarbetare att de sistnämnda agerar utifrån de direktiv som finns (Habermas 1995:114). Sett utifrån Max Webers idealbyråkrat är socialarbetaren helt underställd politikernas styrning och lyder under föreskrivna lagar och regler (Bartholdsson 2007:443). Som genomförare av politiska beslut ska idealbyråkraten vara en neutral verkställare som låter sig styras oberoende av egna åsikter. Tjänstemannen har ingen makt eller utrymme för egna initiativ. Idealbyråkraten finns dock inte i verkligheten utan istället är tjänstemannarollen en relation mellan politiker och tjänstemän som är ömsesidigt beroende (ibid). Johansson (2012:680) visade i sin studie att socialsekreterare upplever sig ha ett begränsat inflytande som endast sträcker sig till val av arbetsmetoder och utformning av verksamhetsrutiner, en upplevelse som också lyfts fram av intervjudeltagarna genom att de upplever sig ha större möjlighet att påverka de beslut som rör den egna enheten i dialog med sin närmaste chef.

5.4 Standardisering av socialt arbete

Standardisering av socialt arbete, d.v.s. införande av olika bedömningsinstrument t.ex. vid utredningar, upplevs vara på både gott och ont. Fördelen upplevs vara att det blir en likformighet för klienten, att oavsett vilken handläggare en möter så görs utredningarna på ungefär samma sätt. På det viset blir det en form av kvalitetssäkring, att en vet vad en får och det blir lättare att följa upp i efterhand. Samtidigt upplevs det vara en nackdel som kan "döda kreativiteten". En upplevelse är att det på ett sätt är kopplat till grundkompetensen, de erfarna handläggarna som inte arbetat med de olika instrumenten från början har skapat sin egen utredningsmall utifrån erfarenhet. För de erfarna handläggarna upplevdes risken då vara högre att ett bedömningsinstrument skulle "döda kreativiteten". En annan nackdel som lyftes var att en standardiserad mall inte var lika

individualiserad och därmed blir det svårare att skraddarsy till klientens behov. För en handläggare med kortare erfarenhet inom yrket kan dock ett standardiserat bedömningsinstrument vara en trygghet och hjälp för att få inblick i klientens alla livsområden och kunna göra en så omfattande utredning och bedömning som är nödvändigt. Ett av de standardiserade bedömningsinstrument som är vanligt inom missbruksområdet är ASI - Addiction Severity Index.

Det jag kan tycka är en stor fördel som påverkar mig positivt i mitt arbete är att ASI är utformat så att man får en väldigt bra helhetsbild vilket är väldigt viktigt i det jag jobbar med, i missbruksfrågor och våld i nära relation. Att allting handlar inte om en sak. (...) Bara för att vi har ASI-formuläret som en riktlinje i den här kommunen så är det inte det enda sättet utan det får kompletteras med andra utredningssätt. Som utredningssamtal, vårdplaneringar, SIP:ar, hembesök, prata med anhöriga, man får inte glömma de där andra bitarna heller.

Generellt upplevdes ASI vara en tillgång i den bemärkelsen att den helhetsbild som framträdde av klienten blev bredare och mer utförlig samtidigt som den bilden behöver kompletteras genom ytterligare frågor och/eller andra utredningsmetoder. Standardiserade bedömningsinstrument skulle kunna ses utifrån Webers idealbyråkrat (Bartholdsson 2007:443) som ett sätt att se till att socialarbetaren är den verkställare av beslut som inte har makt och inte ges utrymme för egna initiativ. Dock lämnas utrymme för socialarbetarna att använda bedömningsinstrumenten som en del av utredningsprocessen och inte se dessa som en komplett utredning. Socialarbetarna ges därför ett större handlingsutrymme för att ha möjlighet att göra egna bedömningar (Johansson, Dellgran & Höjer 2015:32). Standardiserade bedömningsinstrument kan vara ett stöd i att skapa en prioriteringsordning i utredningsarbetet genom att framhäva var den enskilde har störst hjälpbehov, men inte vara en mall för en komplett utredning då den upplevs nödvändig att komplettera med information från andra utredningsmetoder.

Genom att ASI används mer som ett komplement upplevs det inte heller begränsa handlingsutrymmet utan oftast bidra till en större förståelse och möjlighet att få en bättre bild av klientens behov och förutsättningar. Intervjudeltagarna påtalar dock

att det är viktigt att inte se ASI som en komplett utredningsmall, instrumentet menar de, ställer höga krav på utredaren att ställa följdfrågor och att kunna se varje enskild individ. De menar att alla klienter inte har möjligheten att sitta igenom en hel ASI-intervju vid ett tillfälle, då måste intervjun delas upp på fler tillfällen och kompletteras med information från andra möten eller andra personer i klientens närhet. Intervjudeltagarna menar också att det finns en risk att klientens egen "röst" försvinner om en bara använder standardiserade bedömningsinstrument, att klienten inte själv har möjlighet att berätta sin egen historia utan bara svarar på frågor.

Jag fick ju ut mycket mindre på ASI än vad jag hade i mina gamla utredningar, inte en enda sak var ny. Jo, att han hade bra fysisk hälsa, för det hade ju liksom aldrig kommit på tal för han har alltid haft bra fysisk hälsa. Lite så, men annars var det verkligen... Det (ASI) blir lite stolpigt, annars när man tar emot nya för då blir det ju mycket mer deras egen berättelse och så flikar man in någon fråga här och var om de inte berättar det löpande liksom.

I det här fallet bidrog inte ASI-intervjun till någon ny information, den information som framkom fanns redan tillgänglig genom gamla utredningar. Det finns en gemensam åsikt hos intervjudeltagarna att inte utreda "för mycket", i många fall menar de att det finns tidigare utredningar att använda som underlag och klienten ska inte behöva genomgå fler utredningar än vad som bedöms nödvändigt. Att intervjudeltagarna påtalar vikten av att klientens röst ska komma fram i utredningen kan kopplas till kommunikativt handlande (Habermas 1995:114) där samförstånd och påverkan är viktiga aspekter. Får att nå samförstånd behöver klientens röst finnas med, i annat fall är risken större att det istället handlar om att utöva inflytande på hen. Ett samförstånd förlorar sin karaktär av gemensamma övertygelser när den som berörs inser att det är ett resultat av någon annans yttre påverkan (ibid). I en situation där en klient ansöker om hjälp handlar det om samförstånd mellan klient och socialarbetare för att komma fram till rätt insats enligt 4 kap 1 § Socialtjänstlagen, medan ett inflytande som kommer av yttre påverkan snarare skulle kunna kopplas till insatser enligt LVM, Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (1988:870). Perlinski (2013:188f) lyfter specifikt fram ASI

som ett hjälpmedel vid bedömning av vuxna människors missbruksproblematik, samtidigt som han menar att det aldrig kan vara den enda grunden för en insats. Perlinski menar att det krävs att resultatet tolkas av en person med kompetens som kan sätta in resultaten i ett sammanhang, det är sedan denne personen som ska bedöma vad för slags handling som resultaten ska leda till (ibid). I fallet ovan fanns redan den informationen som behövdes för att göra en bedömning vilket kan visa att ett standardiserat bedömningsinstrument inte alltid är nödvändigt för att komma fram till ett beslut utan snarare kan vara ett hjälpmedel i vissa fall att få mer information om en klients hela livssituation.

Intervjudeltagarna menar att det är bra att det finns riktlinjer för när standardiserade bedömningsinstrument ska användas, men att handläggaren själv också behöver kunna göra en bedömning av när det är lämpligt att använda dessa. Då blir det heller inte ett hinder eller begränsning av handlingsutrymmet utan möjlighet finns för varje handläggare att kunna göra bedömning utifrån de behov som framkommer i utredningen.

Jag tror att man får göra en egen bedömning på vem man kan göra det (ASI) på. För det är det med neuropsykiatriska diagnoser också, vem har tålmodet att sitta i en och en halv timme och göra det i sträck, och är det en mening med det om man ska behöva dela upp det i fyra omgångar. Ska man verkligen göra den då? Eller kan man få informationen på annat vis eller kan man bara använda en del. Man får göra sin egen bedömning på vem som klarar att gå igenom den. Även tillsammans med förste där också, ta stöd i om man verkligen kan göra en ASI på den personen.

Även om varje handläggare själv bedömer om det är lämpligt att göra en ASI så påtalas samtidigt att det är viktigt att ha stöd från förste socialsekreterare och samråda med denne. Socialarbetarna är underställda förvaltningens regler och förordningar, samtidigt som det finns utrymme för egna bedömningar (Johansson, Dellgran & Höjer 2015:32). Klientens behov ska utredas, bedömas och sedan tillgodoses med en insats. Socialarbetarna arbetar ständigt i en konflikt mellan att å ena sidan tillämpa klara och entydiga regler och å andra sidan bedöma varje speciell situation och ta individuell hänsyn till den enskilde (ibid).

Intervjudeltagarnas upplevelse visar på en kontrast till den studie som Dunér och Nordström (2006:440f) gjorde som visade att biståndsbedömarna sällan reflekterade över hur assistans skulle kunna utformas för att möta individuella behov, de gjorde heller inga avsteg från eller anpassningar av den standardiserade bedömningsmallen som fanns. Istället lät biståndsbedömarna sig kontrolleras av de organisatoriska och administrativa riktlinjerna när de beslutade om avslag eller bifall gällande assistans (ibid). Ovan citat kan visa på ramen för handlingsutrymmet, att det inte är helt upp till varje enskild handläggare att göra vilken bedömning som helst, att det finns riktlinjer att förhålla sig till i arbetet. Intervjudeltagarna upplever sig ha ett stort handlingsutrymme där det finns plats för dem att göra sina egna bedömningar, samtidigt visar intervjuerna på en stor medvetenhet att handlingsutrymmet är begränsat på olika sätt.

En del i standardiseringen är att kunna utvärdera och göra mätningar för att öka effektiviteten i det sociala arbetet. Något som intervjudeltagarna har lite olika syn på. En aspekt som lyfts fram i intervjuerna är att utvärderingar i socialt arbete görs väldigt sällan, och när de görs finns en tendens att utvärdera för mycket. I de fallen då utvärdering görs för mycket kan det istället upplevas som kontroll av socialarbetarna. Det finns dock en samstämmighet att utvärdering är något som behövs för att få indikatorer på att fokus ligger på "rätt saker". I intervjuerna lyfts också andra svårigheter utöver möjligheten att genomföra mätningar i utvärderingssyfte.

Det är människor vi arbetar med, vi kommer aldrig kunna mäta om de har blivit friska eller så. I vårt område är det svårt att kunna mäta för vi har klienter som är nyktra och drogfria i fem år, så kanske vi gör en utvärdering och så återfaller de ett år senare, då kan det ju vara något som vi inte har lyckats med. Eller så har det hänt något.

Intervjudeltagarna menade att det är svårt att göra mätningar och utvärderingar, då det måste vara tydligt vad som ska mätas och hur. I slutet av 1900-talet var företagandet under en period förebild för politiken och New Public Management genomsyrade hur välfärdspolitiken skulle organiseras (Bartholdsson 2007:450). Management-ideer hämtades från näringslivet och effektivitet och målstyrning var

två av de begrepp som blev nyckelord (ibid). Att utvärdering, som också lyftes i intervjuerna, kan upplevas som kontroll kan vara uttryck för en oro att dessa ska användas som medel för att öka ledningens kontroll och strama åt spelreglerna (Carlström 2007:604) som den bidrar med. Utvärdering vara ett sätt att öka effektiviteten och ett sätt att säkerställa att en arbetar med "rätt saker", citatet visar dock på en svårighet med detta när en arbetar med människor som inte befinner sig i ett statiskt tillstånd genom livet utan förändras och påverkas av olika omständigheter, det som gäller den ena dagen kan ha förändrats helt nästa.

6. Avslutande diskussion

Syftet med uppsatsen var att undersöka vilka faktorer socialarbetare på en Vuxenhet upplever påverkar deras handlingsutrymme och möjligheter att fatta beslut utifrån vilka behov som framkommer i deras utredningar. Vidare syftade uppsatsen till att undersöka huruvida socialarbetarna upplever att budget går före den enskildes behov av hjälp och hur märker de detta i det dagliga arbetet. De frågeställningar som jag har utgått ifrån var:

1. Hur upplever socialarbetare att kommunens ekonomi påverkar deras handlingsutrymme?
2. Vilka faktorer upplever socialarbetarna påverkar deras möjligheter att fatta beslut?
3. På vilket sätt upplever socialarbetarna att beslutsfattandet påverkas av andra faktorer än de behov som framkommer i utredningen?

Nedan följer en kort sammanfattning av resultat under varje rubrik följt av mina egna reflektioner kring det som framkommit i uppsatsen.

Hur upplever socialarbetare att kommunens ekonomi påverkar deras handlingsutrymme?

Socialarbetarna som jag har intervjuat upplevde att de hade ett relativt stort handlingsutrymme, att det fanns god möjligheter att fatta beslut utifrån behoven som framkommer i utredningen. Intervjudeltagarna uttryckte en medvetenhet om att den ekonomiska ramen, budgeten, som finns att förhålla sig påverkar deras

handlingsutrymme men ansåg att den gjorde sig mer påmind på tidigare arbetsplatser i andra kommunen än vad den gjorde i den nuvarande. Några ansåg att de haft stramare riktlinjer och en mer begränsad delegation på den tidigare arbetsplatsen genom att t.ex. socialutskottet beslutade om all köpt vård och samtliga heldygnsplaceringar. I den nuvarande kommunen har förste socialsekreterare på enheten delegation att fatta beslut om fyra månaders placering vilket intervjudeltagarna ansåg ge dem ett större handlingsutrymme och en smidigare beslutsprocess i de fall beslut behövde fattas fort. Att delegationsordningen såg annorlunda ut kopplade de till att den nuvarande kommunen hade bättre ekonomiska förutsättningar och därför kunde vara mer generös med delegationen. De påtalade dock att de hade börjat höra mer om ekonomin i den nuvarande kommunen, att det blivit ett tuffare ekonomiskt läge som gör att nya prioriteringar behöver göras.

Intervjudeltagarna var överens om att ekonomin inte får bli en anledning till att den enskilde klienten får ett avslag eller inte får sina behov tillgodosedda. De ansåg att behoven fortsatt måste styra vilka insatser/bistånd som beviljas dock finns möjlighet att välja det billigaste alternativet om det står mellan två likvärdiga insatser. På det viset kan det sociala arbetet göras mer kostnadseffektivt.

Vilka faktorer upplever socialarbetarna påverkar deras möjligheter att fatta beslut?

Intervjudeltagarna menade att den politiska styrningen påverkar vilka beslut som beviljas, de uttryckte att det finns både policy och riktlinjer att förhålla sig till. Beslut som fattas på högre nivå ansåg de vara svåra att påverka samtidigt som dessa beslut påverkar deras arbetssituation. Högre upp i organisationen kan beslut fattas utifrån ett tuffare ekonomiskt läge för att lösa problem på kort sikt, samtidigt som de upplevde att dessa beslut också kan skapa problem på lång sikt.

Intervjudeltagarna upplevde sig inte kunna påverka den typen av beslut, de upplevde snarare att de hade större påverkansmöjligheter på beslut som fattas nära enheten eller om enheten, att det i det skedet fanns möjlighet till större delaktighet i beslutsfattandet. Även prioriteringar och beslut som fattas inom andra förvaltningar påverkar arbetet, t.ex. att det saknas bostäder i kommunen, detta

menade de kan vara en bidragande orsak till längre bistånd i form av heldygnsvård eftersom klienten annars skulle hamna i hemlöshet.

Genom riktlinjer gällande användande av standardiserade bedömningsinstrument påverkas också beslutsfattandet och handlingsutrymmet. Främst ansågs det vara de mer erfarna socialarbetarna som påverkades av att vara ”tvungna” att använda dessa, att de av erfarenhet utvecklat ett sätt att utreda behov och att ett bedömningsinstrument i det läget kunde ”döda kreativiteten” snarare än att vara ett stöd i att få en mer omfattande utredning. Det påtalades att standardiserade bedömningsinstrument var ett komplement till andra utredningsmetoder och inte kunde vara den enda grunden för en utredning, det fanns också en viss tveksamhet inför en generell riktlinje för när de ska användas. Det var viktigt för intervjudeltagarna att kunna göra en egen bedömning, i samråd med förste socialsekreterare, i vilka fall standardiserade bedömningsinstrument är lämpliga att använda. På så vis upplevdes inte handlingsutrymmet minska genom standardisering.

På vilket sätt upplever socialarbetarna att beslutsfattandet påverkas av andra faktorer än de behov som framkommer i utredningen?

Intervjudeltagarna uttryckte upplevelsen att ekonomin påverkade deras handlingsutrymme men att den inte hade så stor påverkan att den styrde bedömningar av lämpliga insatser. Beslutsfattande påverkades av uppfattningen att hålla bistånden kostnadseffektiva, det fanns en medvetenhet att hela tiden jämföra och välja det billigaste av två likvärdiga alternativ och att i första hand använda den egna öppenvården när den var tillräcklig för att tillgodose behov. Att använda öppenvården i den nuvarande kommunen ansågs inte vara ett problem då den upplevdes mycket omfattande och kunna möta många behov, utan detta hade istället varit ett problem i tidigare kommun där öppenvården upplevdes mer begränsad. Besluten påverkades även av krav på samsyn, att enskilda handläggare inte gick på sin egen linje utan att hela enheten har en likvärdig syn på vad som krävs av en utredning och för att bevilja bistånd. I det fallet ansågs riktlinjer viktiga för att behålla likvärdigheten och rättssäkerheten. Kommunens ekonomi upplevdes ha en positiv påverkan på handlingsutrymmet snarare än negativ då den upplevdes öka handlingsutrymmet och ge klienterna en större valmöjlighet vad

gäller insatser för att bäst tillgodose deras behov. Detta eftersom den specifika kommunen upplevdes ha en god ekonomi och därför ”vågade” ha en lägre delegationsnivå och samtidigt kunde erbjuda fler alternativ vad gäller öppenvårdsinsatser.

Egna reflektioner kring resultat

Utifrån vad som framkommit i intervjuerna upplever jag att handlingsutrymmet är en stor del i hur socialarbetare upplever sin arbetssituation och hur bra de upplever att arbetsgivaren är. Upplevelsen av ett stort handlingsutrymme ger känslan av stort förtroende för den enskilde handläggaren samtidigt som det ger ett stort ansvar. Även om handlingsutrymmet begränsas på olika sätt genom riktlinjer och samsyn med övriga inom arbetsgruppen så finns upplevelsen av möjligheter att göra egna bedömningar och fatta beslut utifrån dessa.

Vad som påverkar det sociala arbetet är intressanta frågeställningar, det handlar inte bara om vilka metoder som används eller vilken delegationsordning som gäller. Det handlar också om vilka yttre faktorer som påverkar, hur en får ett större helhetsperspektiv. Andra vårdgivare eller förvaltningar har också påverkan på det sociala arbetet som bedrivs utan att det nödvändigtvis är avsikten, t.ex. att det inte byggs tillräckligt med bostäder utan att andra saker kanske prioriteras får till konsekvens att en kommun inte får så stor inflyttning som den kanske hade behövt, eller att människor står utan bostad och söker sig till socialtjänsten för att få hjälp. Detta i sin tur ökar kostnaderna för socialtjänsten samtidigt som den inte alltid kan göra så mycket för att lösa situationen eftersom bostadsbyggande hör till en annan förvaltning.

Vad gäller likvärdigheten medborgarna i olika kommuner så har alla kommuner fortfarande samma lagstiftning att förhålla sig till, visserligen kan det finnas en liten skillnad i hur denna tolkas, men i grunden ska den säkerställa en likvärdighet för medborgarna oavsett var de bor. De olika förutsättningarna för kommunerna kan ge en upplevelse av att det är resurserna, tillgång på service, som styr vilka behov som framträder i utredningar snarare än tvärtom. Att bistånden utformas utifrån möjligheter att tillgodose behoven inom den egna organisationen. Det hade varit intressant att se hur mycket en sådan upplevelse stämmer, om den gör det,

eller om det ”bara” är en upplevelse. Upplevelsen att medborgare inte får likvärdig vård beroende på var de bor skulle kunna vara sammanhängande med självstyrande kommuner, att alla kommuner gör sina egna prioriteringar, visserligen inom ramen för lagstiftning men att det ändå finns en viss möjlighet att styra var de lägger mest resurser och hur de gör prioriteringar, om de tänker kortsiktigt eller långsiktigt. Om den politiska styrningen tänker att prioriteringarna ska ge snabba och bra resultat under gällande mandatperiod eller om de tänker mer långsiktigt.

Området som uppsatsen berör hade gått att utveckla betydligt, men p.g.a. den korta tiden som står till förfogande har det varit nödvändigt att minska ner det. Under tiden för uppsatsskrivande har det väckts ytterligare frågor gällande ekonomins påverkan. Förslag till vidare forskning på området kan vara vilken inverkan New Public Management-modellen har haft på socialt arbete och hur detta påverkar socialarbetarnas handlingsutrymme. Det vore även intressant att se hur upplevelsen av ekonomins påverkan skiljer sig åt mellan olika kommuner och även inom kommunerna då olika verksamheter kan uppleva sitt handlingsutrymme på olika sätt. Det kunde även vara intressant att se hur upplevelsen av handlingsutrymme kan kopplas till hur socialarbetare upplever sin arbetsmiljö.

Avslutningsvis tänker jag på en reflektion som gjorts under skrivandets gång, att en kommun inte blir mer generös för att den ger mer, eller tillåter mer än någon annan. Det handlar kanske snarare om olika förutsättningar för kommunerna som gör att handlingsutrymmet eller den ekonomiska ramen blir olika stora. Vissa kommuner har bättre ekonomi vilket kan göra att de kan satsa mer på serviceutbud än vad andra kommuner med lite sämre ekonomi, i jämförelse, kan göra.

Referenslista

Bartholdsson, Kerstin (2007) Tjänstemannarollen. I: Siverbo, Sven (red) *Demokratisk och effektiv styrning. En antologi om forskning i offentlig förvaltning*. Lund: Författarna och Studentlitteratur AB.

Berg, Elisabeth E.B (2008) New Public Management and social work in Sweden and England. Challenges and opportunities for staff in predominantly female organizations. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 28 (3): 114-128.

Carlström, Eric (2007) Neglektiv styrning. I: Siverbo, Sven (red) *Demokratisk och effektiv styrning. En antologi om forskning i offentlig förvaltning*. Lund: Författarna och Studentlitteratur AB.

David, Matthew & Sutton, Carole D. (2016). *Samhällsvetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur AB.

Dunér, Anna & Nordström, Monika (2006) The discretion and power of street-level bureaucrats: an example from Swedish municipal eldercare. *European Journal of Social Work*, 9 (4): 425-444.

Habermas, Jürgen (1995) *Kommunikativt handlande - texter om språk, rationalitet och samhälle*. Göteborg: Daidalos.

Jacobsen, Dag Ingvar (2012) *Förståelse, beskrivning och förklaring - introduktion till samhällsvetenskaplig metod för hälsovård och socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur AB.

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

Johansson, Staffan (2012) Who runs the mill? The distribution of power in Swedish social service agencies. *European Journal of Social Work*, 15 (5): 679-695.

Liljegren, Andreas & Parding, Karolina (2010) Ändrad styrning av välfärdsprofessioner - exemplet evidensbaserad i socialt arbete. *Socialvetenskaplig tidskrift*, (3-4): 270-288.

Lipsky, Michael (1980) *Street-level Bureaucracy - Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.

Novus (2016) *Novusundersökning socialsekreterare 2016*.

(<https://akademssr.se/dokument/novusundersokning-socialsekreterare-2016>) Hämtat: 2017-09-22.

Parlinski, Marek (2013) Socialarbetares kunskapsanvändning i klientarbete. I: Blom, Björn, Morén, Stefan & Lennart Nygren (red.) *Kunskap i socialt arbete. Om villkor, processer och användning*. Stockholm: Författarna och Natur & Kultur.

Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (1988:870), ändring införd SFS 2017:136.

Lund, Jörgen (2017) *Socialsekreterare larmar: "Budget går före behov"*.

(<https://www.etc.se/inrikes/socialsekreterare-larmar-budget-gar-fore-behov>) Hämtat: 2017-09-01.

Ponnert, Lina & Svensson, Kerstin (2016) Standardisation - the end of professional discretion? *European Journal of Social Work*, 19 (3): 586-599.

Socialstyrelsen (2009) *En effektiv socialtjänst - Att fördela resurser och använda dem effektivt*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2013) *Endast 1 procent av kommunernas kostnader används för missbruks- och beroendevård*.

(<http://www.socialstyrelsen.se/nyheter/2013oktober/endast1procentavkommunernaskostnaderanvandsformissbruks-ochberoendevard>) Hämtat: 2017-10-06.

Socialtjänstlagen (SFS 2001:453)

Svensson, Kerstin, Johansson, Eva & Leili Laanemets (2008). *Handlingsutrymme - utmaningar i socialt arbete*. Stockholm: Författarna och Natur & Kultur.

Vetenskapsrådet (2001). *Forskningsetiska principer - inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*. Elanders Gotab.

Vision (2016) *Tystnaden inom socialtjänsten*. (<https://vision.se/nyheter/2016/augusti/tystnaden-inom-socialtjansten/>)
Hämtat: 2017-09-22.

Bilaga 1

Intervjuguide

- Hur länge har du arbetat inom socialtjänsten?
- Hur länge på denna arbetsplatsen?
- Hur upplever du ditt handlingsutrymme?
- Hur upplever du möjligheten att fatta beslut i enlighet med de behov som framkommer under utredningen?
- Hur upplever du att kommunens ekonomi påverkar din arbetssituation?
- Hur upplever du att kommunens ekonomi/budget påverkar vilka bistånd som beviljas? T.ex. placeringar.
- Vad tänker du kring likvärdighet för medborgare i olika kommuner?
- Hur upplever du stöd från arbetsledning i de beslut du fattar?
- Hur upplever du information från socialnämnd/utskott?
- Vad tänker du om standardisering i socialt arbete, t.ex. bedömningsinstrument? Påverkan? Positivt? Risker?
- Hur ser du på utvärdering av socialt arbete och att mäta resultat?
- Hur upplever du möjligheter att påverka beslut som fattas på olika nivåer i organisationen?

Bilaga 2

Informationsbrev till intervjudeltagare

Hej,

Jag kommer under höstterminen att skriva min c-uppsats på socionomprogrammet.

Denna kommer att handla om vad socialarbetare upplever påverkar, ökar eller minskar, handlingsutrymmet i deras yrkesroll. Jag har valt att utgå ifrån upplevelser som socialarbetare har inom socialtjänstens arbete med vuxna och söker därför ett antal personer som kan tänka sig att delta i en intervju.

Intervjun kommer att vara ca 1-1,5 timme lång och spelas in. Inspelningen kommer att sparas i en lösenordsskyddad fil och raderas efter det att uppsatsen är examinerad och godkänd. Alla som deltar i intervju kommer att vara anonyma i uppsatsen, det kommer heller inte framgå inom vilken socialtjänst personerna arbetar. För den som vill delta i intervju men inte önskar bli inspelad så går detta bra också.

För mer information eller anmäla deltagande, kontakta mig genom att svara på detta mail.

Mvh,

Anna Hedlund