



MALMÖ HÖGSKOLA
Hälsa och samhälle

”KÄNSLAN AV NÅGONTING”

En studie av hur socialsekreterare upplever sitt
handlingsutrymme inom ramlagen SoL

HELENA GUSTAFSSON

ANN-SOFIE LARSSON

”KÄNSLAN AV NÅGONTING”

En studie av hur socialsekreterare upplever sitt handlingsutrymme inom ramlagen SoL

Helena Gustafsson

Ann-Sofie Larsson

Gustafsson, H & Larsson, A. ”Känslan av någonting.” En studie av hur socialsekreterare upplever sitt handlingsutrymme inom ramlagen SoL. *Examensarbete i socialt arbete 10 poäng*. Malmö högskola: Hälsa och Samhälle, enheten för socialt arbete, 2006.

Social workers possibilities to operate according to the Swedish Social Service Act.

Abstract: Syftet med denna uppsats är att undersöka hur socialsekreterare som arbetar med ekonomiskt bistånd upplever det individuella handlingsutrymme som ramlagen SoL ger. Studien baseras på fem kvalitativa intervjuer med socialsekreterare som arbetar i västra Skåne. Resultatet visar att informanterna upplever ett stort handlingsutrymme i möjligheten att påverka sitt arbetssätt, sina arbetsuppgifter samt i möjligheten att prioritera sin tid samt även i hur man väljer att bemöta klienten. Möjligheten att ställa krav på klienten och bestämma storleken på dessa krav är en maktfaktor som informanterna visar en medvetenhet om inom sitt handlingsutrymme. Handlingsutrymmet vid individuella bedömningar upplevs som tämligen stort men vikten av att motivera och förankra beslut betonas. Informanterna anser att handlingsutrymmet är nödvändig för klientens rättsäkerhet då det ger möjlighet till individuella hänsynstaganden. Indirekt påverkas handlingsutrymmet av organisationens resurser men mest tycks relationer till kollegor, klienter men även till närmaste chef påverka. Betydande är även arbetsplatskultur och arbetsbelastning. Problem som framkommit är de skillnader i bedömningar som informanterna upplever *mellan* kommuner och stadsdelar. Här ger ramlagen kommunerna ett alldeles för stort handlingsutrymme enligt informanterna.

Nyckelord: Gräsrotsbyråkrat, handlingsutrymme, klient, ramlag riktlinjer, socialsekreterare och upplevelse.

Förord

Först och främst vill vi rikta ett stort och uppriktigt tack till de socialsekreterare som deltagit i studien och delat med sig av sina erfarenheter och upplevelser och på detta sätt gjort studien möjlig!

Vi vill även tacka Anna Melander och Lotta Lindblad - Rothstein som agerade bollplank vid utformningen av vår intervjuguide. Dessutom tackar vi Susanne Remvall som gett oss tillgång till god inspelningsutrustning vilken har underlättat vårt arbete. Tack även till våra nära och kära som under skrivandeprocessen stått ut med oss. Slutligen vill vi tacka vår handledare Monica Larsson för goda råd och tips.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Förord	3
1. Inledning	5
1.1 Problemformulering	5
1.2 Syfte och frågeställning	7
1.3 Disposition	7
2. Bakgrund	8
2.1 Huvudbegreppet handlingsutrymme	8
2.2 Delbegreppet gräsrotsbyråkrat	9
2.3 Ramlagen SoL	10
2.4 Handlingsteoretiskt perspektiv	11
2.5 Tidigare forskning	13
<i>Kontroll eller handlingsfrihet</i>	14
<i>Vid byråkratins gränser</i>	14
<i>Maktens ansikte</i>	15
3. Metodavsnitt	17
3.1 Metoddiskussion	17
<i>Intervjun som metod</i>	17
3.2 Reliabilitet, validitet och representativitet	18
3.3 Forskningsetiska överväganden	19
3.4 Vetenskaplig position	20
3.5 Urval	21
3.6 Avgränsningar	21
3.7 Genomförande/tillvägagångssätt	21
4. Resultatredovisning	23
4.1 Beskrivning av informanter	23
4.2 Huvudteman och kategorier	24
5. Analys	31
5.1 Övergripande gemensamma nämnare	31
5.2 Hur handlingsutrymmet påverkas av resurser	31
5.3 Bör handlingsutrymmet förändras?	32
5.4 Handlandets villkor, att vilja och att kunna	33
5.5 Handlingsutrymmet i möjligheten att påverka och prioritera arbetsuppgifter	34
5.6 Handlingsutrymmet i klientmötet	34
5.7 Handlingsutrymmet utifrån individen och relationer	35
5.8 Rättsäkerheten och handlingsutrymmet	36
6. Sammanfattning	38
7. Slutdiskussion	40
Referenslitteratur	43
Bilaga 1 intervjuguide	
Bilaga 2 textbearbetning - teman och kategorier	

1. INLEDNING

Vad är ett handlingsutrymme och vad innebär det att arbeta inom ett sådant? Vi finner begreppet handlingsutrymme mycket intressant då vi uppfattar det som ständigt närvarande i arbetet som sker inom Socialtjänstlagen (SoL) samtidigt som vi upplever att handlingsutrymmet sällan diskuteras. Vi vill därför i denna studie närma oss socialsekreterarens arbetssituation genom att undersöka dennes upplevelse av att som gräsrotsbyråkrat arbeta utifrån en ramlagsstiftning.

Socialbidragsverksamheten är, enligt Byberg (2002), en av det svenska välfärdssystemets mest misstrodda företeelser vilket tar sig uttryck genom ständiga diskussioner om hur systemet utnyttjas av klienter samtidigt som systemets rättsäkerhet ifrågasätts. I den offentliga debatten diskuteras om bidrag betalas ut till människor som inte är berättigade och om utfallet mellan kommuner och enskilda handläggare är alltför olika (a.a.). Socialarbetare som jobbar med just ekonomiskt bistånd framstår, tycker vi, som en väldigt utsatt yrkesgrupp vars arbete ständigt ifrågasätts. Detta har resulterat i en nyfikenhet och ett intresse hos oss gällande socialsekreterarnas egna upplevelser och åsikter angående sina arbetsförutsättningar, yrkesmässiga spelregler och verktyg. Vi anser att dessa yrkesutövarers erfarenheter och åsikter sällan hörs i den offentliga debatten och i de diskussioner som förs i media angående socialbidragsverksamheten. Därför har vi valt att studera socialsekreterarnas upplevelse av sitt yrkesutövande samt av de förutsättningar som styr arbetet.

I våra diskussioner inför c-uppsatsen försökte vi finna fram till vad det är som gör det möjligt att uppfatta arbetet inom ekonomiskt bistånd som så abstrakt och godtyckligt. Vad det är som gör att denna verksamhet ständigt ifrågasätts? Vi märkte i våra diskussioner att det individuella handlingsutrymme som finns inom SoL efterhand alltmer hamnade i fokus. Ett handlingsutrymme som berättigas genom Socialtjänstlagens egenskap av ramlag. Genom att vara utformad som en ramlag skapar SoL ett utrymme för socialtjänstens verksamhet att kunna ta hänsyn till många samverkande faktorer då man tillsammans med klienten ska finna de mest ändamålsenliga åtgärderna (Norström & Thunved, 2003). För att kunna utföra denna typ av arbete skulle en alltför detaljerad lagstiftning utgöra hinder (a.a.). Men är detta handlingsutrymme som skapas genom ramlagsstiftningen en tillgång eller upplevs det som en illusion av socialsekreteraren i dennes arbete? Vi känner att vi vill komma fenomenet handlingsutrymme närmare och kommer därför i detta arbete undersöka hur socialsekreteraren själv upplever sitt handlingsutrymme. Ser socialsekreterarna sitt handlingsutrymme som en nödvändighet för att kunna utöva ett adekvat arbete eller skapar det osäkerhet och ställer för stora krav på den individuella handläggaren?

1.1 Problemformulering

I vårt arbete kommer vi att utgå från gräsrotsbyråkraternas perspektiv då vi vill undersöka hur socialsekreterare som arbetar med ekonomiskt bistånd upplever sitt handlingsutrymme och den handlingsfrihet som ryms häri. Vi börjar med att fråga oss vad det är som gör att gräsrotsbyråkraternas arbete tycks kräva detta handlingsutrymme? Är det nödvändigt och berättigat? Svaret tycker vi oss finna genom att titta närmare på gräsrotsbyråkraternas komplexa arbetssituation. Begreppet gräsrotsbyråkrat har definierats av Lipsky som en offentligt anställd tjänsteman som i det dagliga arbetet har direktkontakt med medborgarna samt har

en stor handlingsfrihet vid utförandet av sina arbetsuppgifter (Johansson, 1997). Johansson (1997) ser myndighetsorganisationer som hierarkier där den personal som sköter organisationens klientkontakter, dvs. gräsrotsbyråkraterna, tillhör hierarkins nedre skikt. Denna personalkategori, menar Johansson, hamnar i sitt arbete i en ständig korskeld där klientens krav och önskemål ställs mot organisationens ramar, regler och direktiv. Den mänskliga dimensionen i arbetet kräver dessutom improvisationsförmåga, sunt förnuft och en omdömesförmåga som inte går att reglera genom direktiv (a.a.). Gräsrotsbyråkraternas, vilka i vår studie är socialsekreterarna, dubbla roller som företrädare för både klient och organisation samt deras balansgång mellan handlingsfrihet och kontroll ger oss en bild av ett komplext och krävande arbete. Ett arbete där Johansson (1997) påpekar att motsättningen mellan handlingsfrihet och kontroll är tydligare än inom andra organisationer. Detta då gräsrotsbyråkraternas handlingsfrihet är nödvändig för att kunna utöva ett adekvat arbete samtidigt som de måste hålla sig inom organisationens ramar (a.a.).

Denna bild av arbetets balansgång mellan kontroll och handlingsfrihet känner vi igen från praktik och sommarjobb då vi i olika situationer mött och arbetat med socialsekreterare. Vi upplever, utifrån gräsrotsbyråkraternas komplexa arbetsituation, att handlingsutrymmet för denna yrkesgrupp är nödvändigt men fenomenet väcker många tankar och funderingar hos oss. Vi undrar framförallt vilka synpunkter socialsekreterarna själva har på sitt handlingsutrymme och den handlingsfrihet som ryms häri och vill därför i vårt arbete undersöka detta. Genom vår studie hoppas vi få en inblick i om socialsekreterarna upplever handlingsutrymmet enbart som positivt eller om det skapar oro och godtycklighet.

Var går då gränserna för handlingsutrymmet, vad bestämmer dessa gränser och vad står beteckningen ramlag för? Handlingsutrymmet och dess gränser hänger samman med den nya Socialtjänstlagen (SoL) som trädde i kraft den 1 januari 1982 med ambitionen att skapa en mer serviceinriktad socialvård. Socialtjänstlagen skulle nu präglas av frivillighet, självbestämmande och en helhetssyn och utformades därför som en ramlag där endast mål och riktlinjer var klart uttalade (Byberg, 2002). Styrande för verksamheten skulle nu lagens förarbeten, Socialstyrelsens allmänna råd samt domstolarnas prejudicerande beslut i överklagade ärenden vara. Men i första hand skulle myndigheterna själva precisera ramlagen. Därmed fick de enskilda kommunernas socialtjänst ansvar för och utrymme till att skapa egna handlingsmönster och rutiner för handläggning. För den enskilde socialarbetaren har detta inneburit ett stort nytt utrymme att arbeta inom (a.a.). Kritiken mot ramlagens utformning ligger, enligt Byberg (2002), i att de enskilda kommunerna kan anses få ett alltför stort ansvar för tillämpningen av lagen. Avsaknaden av detaljerade föreskrifter ger ett flexibelt myndighetsutövande och kritiska röster menar att rättssäkerheten kan bli lidande. En återgång mot en detaljerad lagstiftning kan, anser Byberg, bli en åtgärd för att mildra kritiken mot ramlagstiftningen. Men hur ser socialsekreterarna på detta? Upplever de sitt myndighetsutövande som för flexibelt och att handlingsutrymmet äventyrar rättssäkerheten? Ser de en mer detaljerad lagstiftning som en god lösning? Detta är några av de frågor vi hoppas få en inblick i utifrån vår studie.

Vi kan innan vi börjar vår studie se både fördelar och nackdelar med ett mer detalj- och regelstyrt arbete i jämförelse med ett ramstyrt arbete. Johansson (1997) menar att fördelen med detaljstyrning framförallt är rättssäkerhet då man i stor utsträckning kan undvika godtycklighet. En konsekvens kan dock bli ett stelbent

följande av regler utan möjligheter till undantag. Arbetar man däremot ramstyrt innebär detta en större flexibilitet och möjlighet att ta hänsyn till individuella omständigheter samt göra personliga överväganden grundade på yrkesmässig kunskap (a.a.). Detta får oss att undra och vilja undersöka vad gräsrotsbyråkraten själv upplever påverkar de personliga överväganden som görs i arbetet. Jönsson (2003) beskriver att socialsekreteraren befinner sig i ett ständigt korstryck av olika förväntningar, både inifrån organisationen och från aktörer utifrån. Ett korstryck där socialsekreterarna ska ta hänsyn till ledning, styrning, direktiv och andra krav som kommer inifrån den egna organisationen. Därutöver finns faktorer som medarbetares åsikter, egna värderingar och klienter som vi kan tänka oss påverkar arbetet inom handlingsutrymmet en hel del. Att arbeta ramstyrt ger, anser Johansson (1997) vidare, dessutom handläggaren ett större personligt ansvar vilket kan upplevas positivt genom en större möjlighet till frihet i och kontroll av det egna arbetet. Samtidigt som det ökade ansvaret kan kännas jobbigt då det innebär att fatta impopulära beslut utan tydliga regler och direktiv att hänvisa till (a.a.). Genom vårt arbete hoppas vi på att få en bild av om detta stämmer utifrån socialsekreterarnas egna upplevelser.

1.2 Syfte och frågeställningar

I vår studie vill vi ta del av socialsekreterarnas tankar kring och erfarenheter av sitt handlingsutrymme. Detta då vi upplever handlingsutrymmet som ständigt närvarande i arbetet som sker inom SoL samtidigt som vi upplever att begreppet sällan diskuteras. Vi vill dessutom genom vår studie uppmärksamma yrkesgruppen socialsekreterare som arbetar med ekonomiskt bistånd då vi uppfattar detta som en tyst grupp vars arbetsvillkor och komplexa arbetssituation sällan uppmärksammas.

Vårt syfte är att undersöka hur socialsekreterare som arbetar med ekonomiskt bistånd upplever det individuella handlingsutrymme som ramlagen SoL ger.

Våra frågeställningar: I vad upplever socialsekreteraren att handlingsutrymmet finns i det dagliga arbetet? Vad upplever socialsekreteraren kan påverka handlingsutrymmet?

1.3 Disposition

I inledning och problemformulering presenterar vi vårt intresseområde samt det syfte och de frågeställningar som vi valt för vårt arbete. Bakgrundsavsnittet behandlar begrepp, teoretiska perspektiv samt tidigare forskning som känns relevant för vår studie. Här redogör vi för olika beskrivningar av huvudbegreppet *handlingsutrymme* samt tittar på vad delbegreppet *gräsrotsbyråkrat* innebär. För att ytterligare öka förståelsen för begreppet handlingsutrymme och gräsrotsbyråkratens arbete redovisar vi Berglinds (1995) handlingsteoretiska perspektiv. SoL presenteras för att ge läsaren en förståelse för vad denna ramlagskonstruktion innebär. Vidare tittar vi på tidigare forskning som berör handlingsutrymmet inom socialt arbete. I metodavsnittet diskuterar och reflekterar vi över vårt val av metod och urval och avgränsningar redovisas. Därefter diskuteras validiteten och trovärdigheten i studien samt de forskningsetiska övervägandena som gjorts. Metoddelen avslutas med en redogörelse för vårt tillvägagångssätt. Den empiriska delen innehåller presentation av intervjupersoner samt resultatredovisning av empirin. I analysen knyter vi samman vårt resultat med tidigare forskning samt teoretiska perspektiv. Slutligen sammanfattar vi vårt arbete och avslutar med en slutdiskussion.

2. BAKGRUND

I detta kapitel redovisar vi de teoretiska begrepp, teoretiska perspektiv samt den tidigare forskning som vi upplever underlättar förståelsen för vår studie.

2.1 Huvudbegreppet handlingsutrymme

Enligt Wallén (1996) har teoretiska begrepp ofta en abstrakt hypotetisk karaktär och utmärker sig genom att sällan kunna definieras genom språklig omskrivning, ett utpekande eller angivande av egenskaper. Denscombe (2000) menar att ett begrepp är en grundläggande föreställning, snarare abstrakt och universell än konkret och speciell. Vårt huvudbegrepp *handlingsutrymme* anser vi vara ett teoretiskt begrepp med en abstrakt och hypotetisk karaktär som inte kan definieras genom mätning. Begreppet förklaras genom grundläggande föreställningar och vi kommer, för att skapa förståelse för begreppets innebörd, att använda oss av några olika kännetecknande formuleringar då en allmänt vedertagen definition saknas.

Enligt Carlson (2005) menas med handlingsutrymme hur aktören upplever sitt svängrum och sin rörelsefrihet i den sociala kontexten. Handlingsutrymmet kan vidgas eller inskränkas av omgivande strukturer och avgörandet ligger till stor del i aktörernas styrka, men också i de möjligheter och hinder som organisationens struktur erbjuder. Morén (1996) ger en liknande beskrivning då han menar att med socialsekreterarens handlingsutrymme avses vad denne kan göra och får göra. Dvs. handlingsutrymmet utgörs av de tolknings- och handlingsmöjligheter som det sociala systemet och organisationen tillåter.

Även Berglind (1995) anser att handlingsutrymmet skapas av de förutsättningarna som ges för vårt handlande. Förutsättningarna kan innebära både underlättande och hindrande faktorer av både inre och yttre slag. Berglind utvecklar detta resonemang genom att dela upp handlingsutrymmet i fyra nivåer. Den nivå som Berglind kallar för den *intraindividuell* strukturen utgörs av individens påverkbara förutsättningar att handla dvs. individens inre förutsättningar. De övriga tre nivåerna delar Berglind in i olika yttre förutsättningar. *Interindividuell struktur* avser de förutsättningar som ges utifrån förhållandet mellan människor. Den *organisatoriska strukturen* behandlar organisatoriska och institutionella förutsättningar som styr handlingsutrymmet och slutligen *samhällsstrukturen* där de samhälliga förutsättningarna utgör underlättande och hindrande faktorer för vårt handlande (a.a.). Berglind påpekar att gränserna mellan dessa nivåer naturligtvis är oskarpa då individen hela tiden rör sig mellan dessa och de olika strukturerna påverkar varandra. Vi upplever dock att Berglinds olika nivåer kan underlätta förståelsen av begreppet handlingsutrymme samt för vilka faktorer som påverkar detta.

I boken *Handling och handlingsutrymme* skiljer Aronsson (1990) på subjektivt och objektivt handlingsutrymme. Det subjektiva handlingsutrymmet syftar på vad individen tror sig kunna göra och det objektiva på vad som faktiskt är möjligt att uträtta. Aronsson påpekar att individen ofta överskattar vad den klara av och därför är många gånger det subjektiva handlingsutrymmet större än det objektiva (a.a.).

Dessa olika beskrivningar och formuleringar tycker vi är användbara och underlättar förståelsen för begreppet handlingsutrymme. Vi upplever att Carlson

(2005) och Morén (1996) beskriver samma sak med olika ord medan Berglind (1995) i sitt resonemang vidareutvecklar deras beskrivningar av vad handlingsutrymmet innebär och vad som påverkar detta. Vi vill därför i vårt arbete använda oss av dessa formuleringar då vi tror att de tillsammans kan underlätta förståelsen för vårt huvudbegrepp i den kontext där vi kommer att möta det, dvs. i ett sammanhang där individen interagerar med olika strukturer och andra individer.

2.2 Delbegreppet gräsrotsbyråkrat

Då vi i vår studie kommer att utgå ifrån gräsrotsbyråkratens perspektiv vill vi här undersöka var detta begrepp kommer ifrån, vad det innebär samt vilken betydelse handlingsutrymmet har i förhållande till begreppet gräsrotsbyråkrat.

Statsvetaren Michael Lipsky introducerade begreppet "street-level bureaucracy" i en artikel 1976 och begreppet har sedan översatts till "gräsrotsbyråkrati" på svenska. Gräsrotsbyråkrater definieras av Lipsky som offentligt anställda tjänstemän vars dagliga arbete kännetecknas av direktkontakt med medborgarna samt av en stor handlingsfrihet gällande utförandet av sina arbetsuppgifter (Johansson, 1997). Myndighetsorganisationer ses av Johansson (1997) som hierarkier där personalen som sköter organisationens klientkontakter, dvs. gräsrotsbyråkraterna, tillhör hierarkins nedre skikt. Utmärkande för denna personalkategori, enligt Johansson, är att de i sitt arbete hamnar i en ständig korskeld där klientens krav och önskemål ställs mot organisationens ramar, regler och direktiv. Även Eriksson & Markström (2000) påpekar svårigheterna i gräsrotsbyråkratens arbete där denna ställs inför olika typer av begränsningar i mötet med klienten dvs. behoven är ofta större än vad det finns resurser till. Många gånger har klienten dessutom ofrivilligt sökt sig till gräsrotsbyråkraten på grund av olika omständigheter (Eriksson, Markström, 2000).

Gräsrotsbyråkratens dubbla roll som företrädare för både klient och organisation samt dennes balansgång mellan handlingsfrihet och kontroll ger oss en bild av ett komplext och krävande arbete. Ett arbete där Johansson (1997) påpekar att motsättningen mellan handlingsfrihet och kontroll är tydligare än inom andra organisationer. Detta då gräsrotsbyråkraternas handlingsfrihet är nödvändig för att kunna utöva ett adekvat arbete samtidigt som de måste hålla sig inom organisationens ramar (a.a.). Berglind (1995) menar att gräsrotsbyråkratens utrymme för egna bedömningar varierar, förutom beroende av hur detalj och regelstyrt arbetet är, med hänsyn till inriktning i arbetet d.v.s. om inriktningen är service eller kontroll. Kontrollen innebär, förutom att tillgodose rättigheterna, att byråkraten har möjlighet att använda sig av negativa sanktioner, t.ex. kan socialbidrag dras in om inte stämpling sker hos Arbetsförmedlingen. Att som klient tala förtroligt med någon med maktmedel till förfogande är inte lätt och *hur* handlingsutrymmet tillvaratas av gräsrotsbyråkraten är i slutändan ett personligt ansvar anser Berglind (1995).

Även Lindstedt (2000) diskuterar socialsekreterarens dubbla yrkesroll som gräsrotsbyråkrat där denne ska verkställa den offentliga politiken. För medborgaren blir detta ett möte med maktens ansikte. Gräsrotsbyråkratens arbete innehåller, enligt Lindstedt, ett antal paradoxer som ofta ger upphov till en konfliktfylld och motsägelsefull arbetssituation. Dels finns det en spänning mellan å ena sidan service-, råd- och stödverksamhet och å andra sidan kontroll och myndighetsutövning. I myndighetsutövningen hamnar byråkraten ofta i frontlinjen

av samhällets konflikter, framförallt när det gäller frågor om resurser och fördelningen av desamma. Dels ska gräsrotsbyråkraten hantera förhållandet mellan lika behandling och individuella hänsynstaganden. Kraven från överordnade och klienter är dessutom många gånger oförenliga. För att kunna hantera dessa situationer menar Lindstedt att gräsrotsbyråkraten använder sig av någon form av copingstrategi d.v.s. handlingsstrategi som syftar till att lindra, undvika, kontrollera eller bemöta emotionell press och stressrelaterade situationer och omständigheter. Dessa strategier som används för att motverka motsättningar eller paradoxer blir samtidigt en del av gräsrotsbyråkratens makt (a.a.).

2.3 Ramlagen SoL

I vår studie kommer vi att undersöka socialsekreterarens upplevelse av det handlingsutrymme som ramlagen SoL skapar. Vi vill därför i detta avsnitt närmare beskriva denna lag för att få en uppfattning om varför den utformats just som en ramlag med ett betydande handlingsutrymme och vari kritiken mot ramlagens karaktär ligger.

Under 1900-talet har den ekonomiska hjälp som samhället bistått den enskilde individen med utvecklats från fattigvård till dagens ekonomiska bistånd i form av socialbidrag/försörjningsstöd (Byberg, 2002). Den så kallade fattigvården byggde på stark kontroll av de hjälpbehövande från myndigheternas sida då hjälpbehovet bedömdes vara orsakat av lättja och arbetsvilja. Från och med 1930-talet genomfördes olika socialpolitiska reformer för att minska och mildra sociala orättvisor. Den tidigare selektivt utformade hjälpen började nu genom det svenska välfärdssystemet utvecklas mot bidrag av mer generell karaktär för att skapa en grundtrygghet för alla medborgare (a.a.). Det svenska socialförsäkringssystemet har, enligt Byberg (2002), dock alltid varit prestationsrelaterat och knutet till individens insatser på arbetsmarknaden med syfte att täcka upp huvuddelen av det sociala hjälpbehovet. Då detta generella och prestationsrelaterade bidragssystem har visat sig vara otillräckligt har socialbidraget funnits som ett sista skyddsnet. Socialbidraget har därför bevarats som selektivt bidrag som erhålls genom individuell prövning (a.a.).

Lagstiftningen inom det sociala arbetet som gällde fram till 1982 byggde på de lagar som instiftats i början av 1900-talet. Arbetet präglades då av tvång och kontroll från myndigheternas sida vilket kritiserades starkt (Byberg, 2002). Den 1 januari 1982 trädde den nya Socialtjänstlagen (SoL) i kraft med ambitionen att skapa en mer serviceinriktad socialvård samt förbättra den förebyggande vården. Frivillighet, självbestämmande och en helhetssyn skulle nu prägla Socialtjänstlagen och den utformades därför som en ramlag där endast mål och riktlinjer var klart uttalade. Styrande för verksamheten skulle lagens förarbeten, Socialstyrelsens allmänna råd samt domstolarnas prejudicerande beslut i överklagade ärenden vara. Men i första hand skulle myndigheterna själva precisera ramlagen. Därmed kom ansvaret för och utrymmet till att skapa egna handlingsmönster och rutiner för handläggning att ligga på de enskilda kommunernas socialtjänst. På så sätt har ett stort nytt utrymme för utveckling av metoder och professionellt kunnande för den enskilde socialarbetaren skapats (a.a.).

Den kritik som riktas mot ramlagens karaktär ligger, enligt Byberg (2002), i att de enskilda kommunerna anses få ett alltför stort ansvar för tillämpningen av lagen. Då detaljerade föreskrifter saknas skapar detta ett flexibelt myndighetsutövande

och kritiska röster befarar att rättssäkerheten kan bli lidande. En återgång mot en mer detaljerad lagstiftning kan, anser Byberg (2002), bli en åtgärd för att mildra kritiken mot ramlagstiftningen.

2.4 Handlingsteoretiskt perspektiv

Det handlingsteoretiska perspektivet redovisar vi då vi tycker att detta ger oss en inblick i hur socialsekreterare kan uppfatta och förstå både sin egen och klientens aktuella situation. Avsnittet ger oss även en ökad förståelse för de villkor som kan gälla för och påverka handlandet inom handlingsutrymmet.

I Hans Berglinds bok *Handlingsteori och mänskliga relationer* (1995) ger Berglind både teoretiska som praktiska exempel på hur olika arenor skapar förutsättningar och begränsningar för mänskliga handlingar. Han utgår ifrån det mänskliga handlandet och menar att människan bör betraktas som ett subjekt och med empati sätta sig in i hur andra uppfattar sin situation. Detta gäller framför allt dem som arbetar med människor, de s.k. "hjälparna" inom socialt arbete. Vad socialarbetare borde grunda sitt handlande på kallar Berglind för det handlingsteoretiska perspektivet. Enligt Berglind så visar tidigare undersökning (Olsson, 1993) nämligen att socialarbetaren oftast använder sig av två olika slags teorier vid förståelsen av klientens situation. Den ena, *förklaringsmodellen*, används för att förstå klientens problematik där handlingar och tillstånd förklaras med någon slags "utsatthet". Klienten betraktas som ett offer för omständigheterna och det egna ansvaret kommer i skymundan. Den andra typen av handlingsteori, *behandlingsmodellen*, handlar om hur man bäst hjälper den som har problem. Oftast bygger behandlingen på någon form av återuppfostran eller kompensation. I återuppfostran uppträder socialarbetaren som förälder och förebild och där klienten ska lära sig lösa problem på nytt sätt. Genom kompensation försöker socialarbetaren ge klienten något som denne tidigare saknat. Olsson (1993) tolkar resultaten av undersökningen som att socialarbetaren känner vanmakt inför klienters problematik och därför använder sig av dessa teorier för legitimerade enkla och tillgängliga handlingsalternativ. Till dessa teorier vill Berglind (1995) lägga till alternativet aktiv bearbetning. I den aktiva bearbetningen betonas klientens egna resurser.

Det Berglind (1995) förordar handlar om att blicka framåt i stället för bakåt samt om ett sätt där man resonerar och analyserar både klienten och socialarbetarens situation. Förklaringar om vad som tidigare inträffat i klientens liv handlar om vilka valmöjligheter som klienten hade vid just det tillfället och hur klienten upplevde valmöjligheterna. Socialarbetaren måste ha kunskap om klienten och försöka förstå hur klienten själv uppfattar sin situation, vilket bäst löses genom ett klagande samtal kännetecknat av empatisk förståelse och subjektiv syn. Med subjektiv syn menas att klienten ska känna sig ha möjlighet att påverka situationen. Men socialarbetaren måste samtidigt klargöra vilka regler och bestämmelser som gäller för mötet, innan man kommer till klarhet med vad som bör göras, detta för att undvika missförstånd och konflikter. När en klient upplevs som motsträvig, omöjlig eller liknande så finns risken att socialarbetaren ytterligare spår på konflikten genom att hota med repressiva åtgärder såsom indraget socialbidrag.

Men detta förhållningssätt från klientens sida kan, enligt Berglind (1995), grunda sig i vankelmod, att klienten känner sig förvirrad eller ambivalent. Andra förhållningssätt kan botten i inlärd hjälplöshet eller att klienten helt enkelt vill

andra saker än socialarbetaren. Vi kommer då in på *handlandets villkor* d.v.s. vad som bestämmer vårt handlingsutrymme. Det individuella handlingsutrymmet utgår ifrån *att vilja* och *att kunna* men också hinder för detta. Hinder kan vara av inre och yttre slag, av instabil eller stabil art. Här är några exempel enligt Berglind (1995):

Stabila		Instabila	
<i>Yttre</i>	<i>Inre</i>	<i>Yttre</i>	<i>Inre</i>
fysiska	bristande	"otur"	trötthet
institutionella,	förmåga		tillfällig
organisatoriska	anlag		sjukdom
normativa	karaktär		
personliga			

Med institutionella, organisatoriska hinder avses sociala förhållanden, framförallt de utanför individens kontroll. De normativa hindren innehåller sociala normer och roller utan stark institutionell grund. Personliga hinder innefattar även andra människor som står i vägen för handlandet.

Hur individen väljer att gå vidare och göra beror dels på hur alternativen värderas samt inställningen till desamma, dels hur individen värderar sin egen styrka och kompetens. Här finns det alltså en möjlighet för socialarbetaren att peka på individuella resurser och hjälpa till att göra en realistisk bedömning av vad som är möjligt.

Hinder väcker ofta starka känslor till liv och kan visa sig i frustration och aggression både mot andra som mot sig själv. Å andra sidan kan det vara ett tecken på egen vilja. Den motsatta reaktionen kallar Berglind (1995) "inlärda hjälplöshet". Den inlärda hjälplösheten handlar om bristen på kontroll med den betydelsen att det inte spelar någon roll hur man agerar, belöningar eller bestraffningar uppträder oavsett vilket. Samtidigt förlorar individen förmågan att förutse vad som kommer att hända. Därför är det så viktigt att människan tror sig ha kontroll att kunna påverka situationen. I annat fall infinner sig känslan av maktlöshet. Individer som tror att orsaker till den bristande kontrollen är av generell, stabil art (se exempel ovan) drabbas hårdare jämfört med om den egna oförmågan är tillfällig och situationsbunden. Här finns en risk för att socialarbetaren tar över och ordnar det mesta och därmed bygger på hjälplösheten. Socialarbetaren får istället stå ut med sin egen hjälplöshet och försöka bygga upp klientens egen kompetens, menar Berglind (1995).

I det handlingsteoretiska perspektivet är det viktigt att ta hänsyn till parternas avsikter, förväntningar samt värderingar på relationen. Detta stämmer väl överens dels med hur handlingsalternativen värderas d.v.s. vad man vill, och dels med valmöjligheterna, vad man kan. Mötet med socialarbetaren är inte alltför sällan präglad av sådana bestämda förväntningar. Ytterligare en aspekt finns att ta hänsyn till i detta möte; maktförhållandet. Maktförhållandet har stor relevans för klient och socialarbetare eftersom det är just maktförhållandet som kan påverka eller kontrollera utbytet dem emellan. Att vägra samarbeta när man befinner sig i underläge undviks nog helst utan klienten och denne väljer nog hellre att foga sig för att inte äventyra sina syften. Många gånger betonas underläget och eventuellt hjälplösheten istället. Att berätta om inkomster från svartjobb är mindre lämpligt vid ansökan om socialbidrag. Å andra sidan finns en risk att socialarbetaren

omedveten styrs av lusten att utöva makt. Eftersom klienten i mötet med socialarbetaren är ”föremål för” åtgärd kan relationen dem emellan aldrig bli ömsesidig och de lär heller inte befinna sig på ”samma våglängd”. Förutom maktaspekten så kan skillnader i sociala normer och roller göra att vi känner oss fjärrade av varandra. Då handlar det mer om osynliga förhållanden. När vi bryter mot dessa normer och roller kan vi drabbas av sanktioner. Det är därför förståelsen och empatin blir så viktig i mötet. Det är när vi inte har denna förståelse och empati som vi väljer att använda oss av de tidigare nämnda teorierna, förklarings- och behandlingsmodellerna. Av samma anledning finner vi att problem definieras olika beroende på var de inblandade befinner sig. Perspektiven kan alltså skilja sig åt.

Berglind (1995) vill inte se konflikter som enbart hinder utan också som möjlighet för konstruktiva diskussioner. Här relaterar Berglind till gräsrotsbyråkratens handlingsutrymme som i och med ramlagstiftningen vuxit de senaste åren och med syftet att tillgodose klienters intressen skapa mer serviceanda samt möjlighet att komma bort från en stelbent byråkrati. Gräsrotsbyråkratens handlande kan dock ske med olika avsikter, exempelvis kan åtgärder ges som underlättar, ökar, avskräcker eller försvårar handlingsalternativ. Oavsett vilken åtgärd som socialarbetaren använder sig av så ska denna ha satts in i sitt etiska sammanhang. Detta eftersom det handlingsteoretiska perspektivet sätter själva valet i förgrunden. Socialarbetaren bör vara medveten om vilka handlingsalternativ hon/han har att välja mellan. De etiska principerna Berglind nämner är främst självbestämmande-, godhets-, skademinimerings-, och rättvisepincipen. Principer som kan komma i konflikt med varandra och där ibland svåra överväganden får göras.

2.5 Tidigare forskning

Enligt Byberg (2002) har forskning inom området socialbidrag pågått under lång tid med inriktning framförallt på strukturella faktorer och inverkan på bidragstagandet samt på individuella faktorer hos de människor som söker socialbidrag. Även klientens upplevelse av mötet med socialtjänsten har flertalet gånger uppmärksamats i forskningsprojekt. Däremot, menar Byberg, är själva socialbidragsarbetet samt konsekvenserna av skilda sätt att arbeta nästan helt outforskade områden. I vårt arbete undersöker vi just socialbidragsarbetet och socialsekreterarens upplevelse av detta. Vi har inte funnit någon tidigare forskning som behandlar handlingsutrymmet ur socialsekreterarens perspektiv men vi kommer i detta avsnitt att redovisar tidigare forskning som berör handlingsutrymmet inom socialt arbete på olika sätt. Vi börjar med Bybergs (2002) rapport *Kontroll eller handlingsfrihet? – en studie av organiseringens betydelse i socialbidragsarbetet* och redogör för de avsnitt där Byberg behandlar handlingsfriheten inom handlingsutrymmet. Dessa delar av Bybergs rapport känns relevanta för vårt arbete då vi i analysdelen kan återkoppla resultatet från vår studie med Bybergs resultat och tankegångar.

Även Johanssons (1997) avhandling *Vid byråkratins gränser - om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete* anser vi innehåller delar som känns intressanta i förhållande till vårt arbete. Bl.a. uppmärksammar Johansson förhållandet mellan gräsrotsbyråkratens handlingsfrihet och bundenhet i sitt arbete och pekar på organisationernas dilemma mellan kontroll och handlingsfrihet. Ett dilemma som vi tror berör

gräsrotsbyråkraterna i vår undersökning och vi tar därför upp vad Johansson funnit fram till.

Tillsist tar vi i detta avsnitt upp Lindstedts (2000) sociologiska studie ”*Maktens ansikte och känslans vanmakt*” där han har undersökt handlingsfrihet och styrning hos socialsekreterare som arbetar med ekonomiskt bistånd. I studien fokuserar Lindstedt bl.a. på makt- och styrförhållanden, tjänstemannens handlingsfrihet samt verksamhetens förutsättningar vilka alla är faktorer som figurerar i vårt arbete.

Kontroll eller handlingsfrihet

I rapporten *Kontroll eller handlingsfrihet? – en studie av organiseringens betydelse i socialbidragsarbetet* undersöker Byberg (2002) vilken betydelse olika former av organisering och arbetssätt har för kommunernas kostnader för socialbidrag. Men Byberg frågar sig även i detta arbete hur kommunerna hanterar den handlingsfrihet som lagstiftningen ger inom socialbidragsarbetet. Enligt Byberg visar tidigare studier (Cederberg, 1992) att handläggarna känner sig ensamma i sitt beslutsfattande och upplever att de får för lite stöd från organisation och ledning. En annan studie (Kullberg, 1994) visar enligt Byberg att beslut ibland grundas på handläggarens moraliska värderingar. Och analyser som gjorts av samtal mellan klienter och handläggare visar på moraliska inslag i yrkesrollen där samtalen beskrivs som förhandlingssituationer. Byberg (2002) menar att det material som finns pekar på att tjänstemännen själva utformar och ansvarar för arbetet på vissa socialkontor. Detta betyder, anser Byberg, att yrkesrollen inte kan sammanfattas som byråkratisk i traditionell organisationsteoretisk mening.

I sin studie konstaterar Byberg (2002) att ett stort handlingsutrymme innebär att handläggarna i stor utsträckning är utelämnade till sig själva vilket i undersökningskommunerna resulterat i hög personalomsättning samt att handläggarna uttryckt osäkerhet och vantrivsel. I de undersökningskommuner där handlingsfriheten är reducerad genom en mer organiserad verksamhet, t.ex. genom standardisering av arbetsprocessen, är personalomsättningen lägre och trivseln högre. Enligt Byberg förefaller det som att ökad styrning och kontroll medför att handläggarna känner sig säkrare i sitt arbete trots att handläggarens inflytande över verksamheten minskar. Det minskade handlingsutrymmet verkar inte uppfattas negativt utan snarare ge trygghet (a.a.).

Utifrån sin studie anser Byberg (2002) att det förefaller svårt att kombinera en hög handlingsfrihet hos tjänstemännen med bevarandet av klienternas rätt till lika behandling. Byberg menar att om detta ska vara möjligt krävs ett kontinuerligt upprätthållande av tjänstemännens kompetens samt återkommande uppföljningar och kontroller av verksamheten. Avslutningsvis betonar Byberg rättssäkerheten ytterligare och påpekar att anställdas subjektiva värderingar inte får bli styrande i myndighetsutövande förvaltningar. För att undvika godtycklighet förespråkar Byberg en mer kontrollerad, styrd och byråkratisk organisering av socialtjänstens bidragsverksamhet (a.a.).

Vid byråkratins gränser

I avhandlingen *Vid byråkratins gränser - om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete* undersöker Johansson (1997) gräsrotsbyråkraternas arbetssituation på arbetsförmedlingen och

försäkringskassan. Johansson tittar framförallt på klientrelationen i förhållande till andra sociala relationer samt studerar den inomorganisatoriska kontrollen av gräsrotsbyråkratens arbete. I denna studie uppmärksammar Johansson även förhållandet mellan gräsrotsbyråkratens handlingsfrihet och bundenhet i sitt arbete. Johansson pekar på organisationernas dilemma där någon form av kontroll är nödvändig samtidigt som medlemmarna måste tillåtas handlingsfrihet om något ska bli uträttat. Enligt Johansson är gräsrotsbyråkraterna svåra att direktövervaka i sitt arbete då de i större utsträckning än andra yrkesgrupper behöver handlingsfrihet för att kunna uträtta ett adekvat arbete. Johansson menar att det nödvändiga handlingsutrymmet tillsammans med utsattheten för influenser utifrån som ryms i arbetssituationen gör gräsrotsbyråkraten väldigt svår att kontrollera. Motsättningen mellan handlingsfrihet och kontroll förstärks, enligt Johansson, i gräsrotsbyråkratierna. Johansson (1997) tycker sig se tendenser på att gräsrotsbyråkratens handlingsfrihet ökar genom politiska trender där flexibilitet och situationsanpassning betonas. I detta ser Johansson en fara då betoningen på flexibilitet ökar godtycket vilket får till följd att klientens beroende av gräsrotsbyråkraten ökar.

Maktens ansikte

Christian Lindstedt (2000) har i sin sociologiska studie "*Maktens ansikte och känslans vanmakt*" undersökt handlingsfrihet och styrning hos socialsekreterare som arbetar med ekonomiskt bistånd. I studien fokuserar han bl.a. på implementeringsprocessen, makt- och styrförhållanden, tjänstemannens handlingsfrihet samt verksamhetens förutsättningar. Enligt Lindstedt (2000) finns det ett implementeringsproblem i socialsekreterarnas arbete. Han menar att det finns en mycket påtaglig skillnad mellan det avsedda och det faktiska innehållet i arbetet. I den formella implementeringsmodellen för offentlig maktutövning ska det finnas en tydlig hierarkisk ordning, från Riksdag ner till kommunala förvaltningsmyndigheter. Modellen bygger på två olika roller; beslutsfattarens och tillämparens. Där ska beslutsfattaren styra tillämparen och i efterhand även kontrollera denne. Lindstedt menar att i realiteten kan den verkliga makten i stor utsträckning lokaliseras till tillämparrollen och där han menar att beslutsfattarens förväntningar inte återspeglas i socialsekreterarnas arbete. Lagstiftningen innehåller nämligen väldigt vida arbetsuppgifter för socialtjänsten. Samtidigt så tilldelas de inte de resurser på kommunal nivå som skulle behövas, vilket i sin tur leder till att problemen individualiseras och flyttas ner till handläggarnivå. Det finns därmed en klyfta mellan det avsedda och det genomförda. Reglerna kan därmed istället användas som maktmedel av socialsekreterarna. Att belöna eller bestraffa klienter för att sedan befria sig själv från de krav som reglerna ställer är fullt möjligt. Organisatoriskt prioriteras ofta vissa aspekter av reglerna medan man överger andra delar av reglerna, detta utan att det blir tydligt uttalat (a.a.). För att skillnaden mellan det avsedda och det genomförda inte ska bli för stor så krävs det kontrollinstrument men kontrollinslagen är i det närmaste obefintliga anser Lindstedt (2000). Vad man istället använder sig av är främst indirekt styrning som innebär att man påverkar förutsättningarna för arbetet mer än själva innehållet, exempelvis beslut om organisering, tilldelning av resurser som i sin tur kan bestå av tjänster, utrustning eller utbildningskrav. Kontrollen sker oftast före eller efter själva yrkesutövningen. Före utövningen kan det handla om att påverka och forma anställdas synsätt, t.ex. vilket synsätt organisationen ser som relevant. Efter utövningen kan underlaget till ett ärende granskas och ifrågasättas. De främsta kontrollverktygen är ändå resultatuppföljning och måluppfyllelse (a.a.).

Socialtjänstens styrmodell innehåller en mängd olika aktörer på olika nivåer i den byråkratiska hierarkin (Lindstedt, 2000). Dessa aktörer kännetecknas av en stor brist på styrning. Som ramlag är socialtjänstlagen, enligt Lindstedt, allmänt hållen och målformuleringarna svepande och som exempel tar Lindstedt upp frågan angående individens skyldighet att bidra till sin egen försörjning. Hans studie visar att socialsekreterarna har ett starkt stöd för arbetslinjen och tar avstånd från tanken på medborgarlön men studien visar också att lagstiftningen skapar osäkerhet och frustration gällande socialbidragshandläggningen och därmed också förhållningssätt och arbetsmetoder. Även om det finns en nationell miniminorm så ligger den största styreffekten i den kommunala socialbidragsnormen. Vad socialsekreterarna själva efterfrågar är en norm som inkluderar fler utgiftsposter. Som det är nu finns risk för godtycklighet och risk för klientens rättsäkerhet (a.a.). Enligt Lindstedt (2000) borde lagregleringen öka kraven på de lokala styrmedierna men undersökningen visar att inflytandet är ännu mindre. De lokala politikerna avstår från att forma verksamheten och nöjer sig med att endast använda sig av en ekonomisk styrning. Denna rationalitet och styrning bidrar till att ansvaret förs ner till handläggarnivå samt att verksamhetens kvalitet, resultat och kunskapsorientering offras (a.a.). De politiska värderingar och prioriteringar som socialsekreterarna i realiteten oftast använder sig av vid beslutsfattande är de kollektiva handlingsmönstren som används på arbetsplatsen. Värderingar och praxis formas i interaktionen med kollegor. En kultur med en ganska hög grad av autonomi i förhållande till arbetsledning vilket innebär att den lokala arbetsplatskulturen har ett mycket stort inflytande för resursfördelning (a.a.).

Enligt Lindstedt (2000) så har socialsekreterarna en hög grad av handlingsfrihet, men saknar däremot handling. Studien ger en bild av ett defensivt arbete, med tvingande arbetsuppgifter och självprioriterande klienter. Arbetsbelastningen hämmar kreativiteten och försvårar möjligheterna till tätare klientkontakter. Därför agerar inte socialsekreterarna, de reagerar. Handlingsfrihet möjliggörs däremot genom arbetets stora inslag av förhandling och bedömning men den förstärks också av prioriteringsproblemet. Eftersom det är upp till handläggaren att göra prioriteringar mellan lika tvingande arbetsuppgifter så öppnar sig möjligheter för handläggaren att använda sig av sin makt men samtidigt så motverkas densamme av tvingande arbetsmoment och av arbetsbelastning. Här ser Lindstedt ett problem i och med att handlingsfrihetens möjligheter utgör ett hot mot hela verksamhetens kvalitet och tycker därmed att handlingsfriheten blivit alltför förbehållslös. Handlingsfriheten borde struktureras och balanseras upp menar han, mycket beroende på att decentraliseringen av makten nu återfinns hos den enskilde socialsekreteraren och utan att något egentligt inflytande utövas på dem. Hans undersökning visar också på att styreffekten blir allt svagare ju närmare tjänstemannen en styraktör befinner sig. Här finner Lindstedt ett kritiskt paradoxalt förhållande: yrkesrollen ger handläggaren ett stort handlingsutrymme, en personlig autonomi, inte som en följd av sin kompetens utan istället som en följd av det bristande intresset från de olika aktörerna i den byråkratiska implementeringskedjan.

3. METODAVSNITT

I metodavsnittet redogör vi för och diskuterar vårt val av metod samt studiens tillförlitlighet och trovärdighet. Vi gör även forskningsetiska övervägande samt tittar på den vetenskapliga positionen. Urval och avgränsningar diskuteras samt slutligen redovisas hur vi genomfört vårt arbete.

3.1 Metoddiskussion

Då vi valt att undersöka hur socialsekreterare *upplever* sitt handlingsutrymme innebär detta att forskningsintresset är av utforskande art (Rosengren & Arvidsson, 2002) eller som Wallén (1996) kallar det, explorativt. Inför vår studie diskuterade vi vilken form av metod som skulle tjäna detta utforskande syfte bäst. Vi kom fram till att vi i vår studie eftersträvar en detaljerad information från en bestämd grupp informanter som är beredda och kapabla att ge en djupgående information angående vårt ämne. Denna information ansåg vi oss inte kunna inhämta genom en kvantitativ undersökning varför valet föll på kvalitativ metod samt kvalitativa intervjuer. Då vi i vår studie undersöker upplevelser kan vi utifrån Denscombes (1995) resonemang även konstatera att personliga intervjuer är att föredra framför frågeformulär då data som baseras på emotioner, känslor och erfarenheter kräver att utforskas medan enklare faktafrågor kan redovisas med ett par ord.

Om vi utifrån Rosengren & Arvidson (2002) jämför fördelar och nackdelar mellan kvalitativ och kvantitativ metod ser vi att vi t.ex. genom en enkätundersökning skulle ha möjlighet att nå ett betydligt större antal informanter. Dock skulle mängden individbaserad data försvinna liksom informantens möjlighet att nyansera sina svar vilket är av största relevans i vår studie. Även Wallén (1996) påpekar fördelarna med en bredare mer omfattande undersökning, så kallad surveyundersökning, där insamlad data baseras på ett så representativt urval som möjligt. Bredd och omfattande täckning ökar, enligt Wallén, trovärdigheten i generaliserande påstående som har utgångspunkt i undersökningen. Det finns dock en risk att surveyundersökningens fixering vid att producera data gör att signifikansen i data förbises samt att hänsyn till frågor, problem och teorier minskar (a.a.). Wallén anser vidare att det i de storskaliga undersökningar som förknippas med surveyundersökningar är oundvikligt att förlora detaljer och djup inom det studerade ämne, dvs. djup förloras till förmån för bredd. Ytterligare en faktor nämns av Wallén som styrker vårt val av personliga kvalitativa intervjuer som datainsamlingsinstrument då han påpekar svårigheten för forskaren i en surveyundersökning med att kontrollera svarens precision och uppriktighet. Då grunden för vår undersökning just bygger på informanternas möjlighet att utveckla sina resonemang samt på att det som framkommer verkligen är informanternas uppriktiga känslor och åsikter anser vi detta vara vägledande för vårt val av metod.

Intervjun som metod

Inför våra intervjuer har vi diskuterat värdet av att utgå ifrån ett icke-standardiserat intervjuförfarande vilket innebär att man inte förutbestämt vilka frågor som är viktiga och betydelsefulla (Svensson & Starrin 1996). Detta har ställt krav på oss som intervjuare att kunna utveckla, anpassa och följa upp det som känns relevant i situationen samt för vårt syfte med undersökningen. Svensson & Starrin (1996) beskriver situationen som en vägled konversation där

frågor och svar delvis utvecklas utifrån tidigare frågor och svar. Detta förfarande tilltalade oss då vi i vår studie undersöker informanternas upplevelse av fenomenet handlingsutrymme vilket vi befarade kunde upplevas som ganska abstrakt att tala om och vi har därför utgått ifrån att ämnet kräver en tämligen fri form av intervjumetod. Wallén (1996) påpekar vikten av det äkta samtalet som innebär ett ömsesidigt givande och tagande där intervjuaren inte är en expert i förhållandet till informanten. Intervjuaren bör vara medveten om sina egna känslor och upplevelser och att dessa påverkar både frågor, tolkning och svar (a.a.). Vi utformade dock en intervjuguide med förslag på övergripande frågor att utgå ifrån. Denna utvecklades genom två testintervjuer där teman och konkreta frågeställningar provades. Intervjuguiden följdes inte strikt under intervjuerna utan utgjorde en utgångspunkt och ett underlag, dock eftersträvade vi att få information om alla punkter som vi tagit upp i intervjuguiden. Intervjuerna blev därmed inte helt ostrukturerade utan istället semistrukturerade. Vi har eftersträvat, liksom Denscombe (1995) föreslår, att lägga stor vikt vid att vara flexibla gällande ordningsföljd på ämnen och frågor samt låta informanten tala utförligt och fritt för att kunna utveckla sina synpunkter. Denscombe menar att den semistrukturerade och ostrukturerade intervjun många gånger befinner sig på en glidande skala där båda formerna eftersträvar att informanten använder sig av egna ord och utvecklar sina egna tankar.

3.2 Validitet, reliabilitet och representativitet

Validitetsbegreppet har en annorlunda betydelse i det utforskande forskningsintresset eftersom validiteten oftast är förknippat med kvantitativa studier (Rosengren & Arvidson, 2002). Frågorna som vi i vårt arbete måste ställa oss är; hur mäter vi det avsedda och hur giltigt blir resultatet respektive mätinstrument och undersökningsupplägg (Svensson, 1996). Vår första tanke var att byta ut begreppen validitet och reliabilitet mot Szebehely's begrepp trovärdighet respektive tillförlitlighet. Stora delar gällande insyn, datainsamling och analysprocess är väl överrensstämmande med vårt tillvägagångssätt men vi har inga avsikter med att pröva våra tolkningar av studien, vilket Szebehely förespråkar.

Vår målsättning och vårt syfte handlar om att identifiera handlingsutrymmets innebörder (Svensson 1996). Redovisningen ska då resultera i en deskriptiv validitet. Vad gäller analysen är validiteten beskrivande, tolkande samt teoretisk vid tillvägagångssättet. Resultatet av studien är också en inre generalisering på så sätt att urvalet inte görs för att uppnå statistisk representativitet utan vi är istället ute efter en förståelse av variationer av fenomenet handlingsutrymme. Att generaliseringen är av inre karaktär innebär att generaliseringen efter prövning kan göras (a.a.).

Likt validiteten har reliabiliteten också en något annorlunda betydelse eftersom det inte är givet att samma svar ges på samma frågor vid olika tillfällen (Svensson & Starrin, 1996). Här måste man istället se på sammanhanget. Skillnader i svar kan uppstå på grund av lagändringar eller andra förändringar på lokal nivå. Kulturen på arbetsplatsen kan ha förändrats sedan sist, men även dagsformen hos intervjupersonen kan ha betydelse. En viktig aspekt av kvalitativa studier är därför det mänskliga samspelet som sker mellan intervjuare och intervjuperson. En god relation är förutsättningen för vilken information intervjupersonen förmedlar men också hur vi formulerar frågorna. Enligt Thurén (1998) finns det fyra källkritiska principer. Den första, äkthet, handlar om att källorna verkligen är vad de utger sig

för att vara (a.a.). Eftersom det är socialsekreterare som kommer att intervjuas på sin arbetsplats finner vi källorna som relevanta och sannolikt äkta. Däremot finns ingen garanti för att intervjufrågorna besvaras med äkthet. Att det föreligger tidssamband finns det heller ingen tvekan om eftersom handlingsutrymmet ständigt är aktuellt i det dagliga arbetet hos socialsekreterarna. När det gäller minnesbilder kan det hända att detaljer läggs till om de tidigare har blivit bearbetade och omstrukturerade vilket innebär att viss information kan gå förlorad. Påverkan av minnesbilder kan också ha skett genom diskussion med andra, läsning eller så kan det handla om förutfattade meningar. Vidare är källorna oberoende av varandra då intervjupersonerna intervjuas var för sig samt då de återfinns inom skilda stadsdelar och kommuner. Om påståendet kommer från minst tre oberoende källor kan påståendet anses som trovärdigt (Thurén, 1998). Vi eftersträvar därför att inte ställa ledande frågor, detta för att inte påverka resultatet. Den princip som känns mest relevant för vår studie är tendensfriheten (Thurén, 1998). Om vi misstänker att en källa är tendensiös, partisk, och förvränger verkligheten på grund av personliga intressen ska uppgifterna kontrolleras. Vanligtvis använder man sig av en annan källa med motsatt tendens. Partiskheten kan bestå av halvsanningar, vinklingar eller faktaurval som ger en snedvriden bild av socialsekreterarnas handlingsutrymme. Å andra sidan är upplevelser personliga vilket betyder att det borde finnas skilda uppfattningar hos socialsekreterarna. Här får vi förlita oss på vår intuition i mötet med intervjupersonen (Rosengren & Arvidsson, 2002).

3.3 Forskningsetiska överväganden

Enligt god forskningssed ska en övervägning av värdet av undersökningen kontra lång- och kortsiktiga konsekvenser av densamma ske innan forskning påbörjas. Övervägningen sker mellan forskningskravet respektive individskyddskravet (webzone.hs.mah.se). Eftersom vårt ämne, handlingsutrymme, är av sådan abstrakt karaktär så anser vi att undersökningen inte innehåller frågor av privat eller etisk natur. Sannolikheten att utsätta socialsekreterarna för personlig kris, något obehagligt eller kränkande föreligger inte. Detsamma gäller beroendeförhållandet. Något sådant anser vi heller inte föreligger mellan intervjupersoner och intervjuare. Presentationen av intervjupersonerna i uppsatsen kommer att vara av sådan karaktär att intervjupersonerna inte kommer att kunna identifieras. Därmed anser vi oss inte motverka individskyddskravet. Den enda risk eller komplikation som vi anser skulle kunna uppstå i samband med undersökningen är för den deltagande att intervjun kan sätta igång en tankeprocess angående intervjupersonens arbetssituation. Eventuellt skulle intervjupersonen då kunna utvidga sina tolkningar och därefter börja handla efter nya insikter. Å andra sidan kanske denna risk istället innebär en möjlighet. Nyttan med undersökningen skulle kunna vara att nya reflektioner över arbetssituationen föds. Detta kan leda till att aktuella frågor lyfts upp och medvetandegörs, vilket i sin tur kan leda till någonting positivt för arbetsplatsen.

Vårt tillvägagångssätt innehåller ett informationskrav (webzone.hs.mah.se) vilket innebär att de socialsekreterare som ställde upp på intervjuer delgivits skriftlig information angående syftet med undersökningen, vilken roll de som intervjuperson har samt att intervjun bygger på frivillighet och att de när som helst har rätt att avbryta intervjun. Då förfrågan om medverkan i intervjun gått via enhetschefer inom ekonomiskt bistånd så bygger deltagandet på socialsekreterarnas egen vilja. De har alltså haft rätten att själva avgöra om de velat medverka eller ej. Möjligtvis kan problem uppstå om enhetschefer tagit

ställning i frågan åt socialsekreterarna alternativt valt att inte gå ut med vår förfrågan. Tidsbrist kan vara en anledning till detta. Å andra sidan utsätter vi inte socialsekreterarna i någon obehaglig situation när vi i första hand vänder oss med förfrågan till just enhetscheferna.

När det gäller konfidentialitetskravet (webzone.hs.mah.se) så anser vi att undersökningen är fri från etiskt känsliga uppgifter. Om intervjupersonerna t.ex. använt exempel på fall så lämnar vi inte ut sådana personliga uppgifter att identitet kan röjas. Har personliga uppgifter lämnats ut vid intervjun angående klienter så blir det praktiskt omöjligt för utomstående att nå uppgifterna eftersom de inte kommer att ingå i avrapporteringen, varken vid det skriftliga offentliggörandet eller vid den muntliga redogörelsen. De intervjupersoner som medverkat i undersökningen kommer personligen få ta del av rapporten genom att resultatet skickas via e-post till respektive intervjuperson. Tilläggas bör att före påbörjad undersökning så har en etisk prövning av projektet skett hos Malmö Högskolas etikprövningsnämnd.

3.4 Vetenskaplig position

Då vi i vår studie undersöker ett kvalitativt begrepp, nämligen handlingsutrymme, samt upplevelsen av detta, dvs. begreppet kan identifieras men inte graderas, är det brukligt enligt Wallén (1996) att beskriva samband och egenskaper enbart i ord. Datasamlingsmetoden blir då intervjuer eller observationer i fält. I vårt arbete rör oss inom den filosofiska tradition som kallas fenomenologi där upplevelsen sätts i centrum. Enligt Wallén (1996) har man i fenomenologin vanligtvis ett induktivt arbetssätt där man så öppet som möjligt närmar sig problemområdet vilket innebär att man använder sig av djupintervjuer då enkäter och strukturerade intervjuer ofrånkomligt innehåller förhandsuppfattningar. Denscombe (1995) menar att till skillnad från den strukturerade intervjuformen strävar den semistrukturerade och ostrukturerade formen snarare efter ”upptäckt” än efter kontroll vilket passar djupgående undersökningar där personliga erfarenheter och känslor utforskas. Detta har vi sett som vägledande i vårt val av datasamlingsinstrument då vi i vårt arbete i största möjliga grad vill undvika förhandsuppfattningar samt med så öppna sinnen som möjligt närma oss vårt forskningsområde där just personliga erfarenheter och känslor studeras.

Metoden vi använder oss av är en kombination av hermeneutisk-fenomenologisk ansats (Barbosa da Silva, 1996). Den hermeneutiska metoden använder vi redan under intervjuerna i form av inlevelseförmåga, vilket behövs för att kunna sätta sig in i socialsekreterarnas upplevelsevärld. Dessutom är inlevelsen och empatin i mötet en förutsättning för att viktiga och relevanta data ska framkomma. Utöver den information som ges verbalt respektive i den deltagande observationen så är också intervjuarens egen erfarenhet och kompetens viktiga delar av förståelsen inför analysen. I analysen hamnar forskaren i en hermeneutisk spiral vilket innebär att forskaren pendlar mellan textens delar och textens helhet. Det är under denna process om förståelsen ökar. Vi kommer även att möta fenomenologin, som i kvalitativa ansatser används för beskrivning av handlingars och upplevelsers mening, i betydelsen av motiv eller intentioner (a.a.). För vår del innebär det att upplevelsen ska beskrivas så objektivt, noggrant och korrekt som möjligt. Vidare att vi som beskrivare måste sätta fördomar och förutfattade meningar åt sidan både angående intervjuperson och fenomen. Om vi lyckas med detta innebär analysen en konkret fenomenologisk beskrivning (Barbosa da Silva, 1996).

3.5 Urval

I vårt arbete har vi valt att undersöka socialsekreterare vilket framförallt beror på vårt personliga intresse för denna yrkesgrupps arbetssituation och förutsättningar. Arbetet inom socialtjänstlagen anses dessutom ge större handlingsutrymme åt arbetet inom socialtjänsten jämfört med t.ex. arbetet inom Försäkringskassan, vilket anses mer detalj- och regelstyrt. Urvalet av informanter i vår studie består därför av socialsekreterare med den fördelen att de har ett stort handlingsutrymme jämfört med vissa andra yrkeskårer.

Att vi valde socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd för vår undersökning beror på att vi upplever denna yrkesgrupp som en "tyst grupp", en yrkesgrupp vars arbetssituation sällan uppmärksammas eller diskuteras. Vi fann det därför intressant att ta del av de erfarenheter och tankar som vi tror oss finna hos denna grupp angående upplevelsen av de förutsättningar yrkesutövningen sker under. Även om resultatet av undersökningen endast representerar enheten ekonomiskt bistånd så tror vi att studien kan ge en god utgångspunkt att bygga vidare på i framtida studier angående handlingsutrymmet inom socialt arbete.

Viss fördelningen i urvalsprocessen har skett inför intervjuerna. Vi syftar här på skillnader i kön, ålder samt erfarenhet. Vissa gemensamma egenskaper har dock av naturliga skäl kvarstått t.ex. utbildning och yrke. Detta på grund av att våra frågor grundar sig på intervjupersonernas tidigare erfarenheter och handlingar inom ett visst yrke.

Vi har i vårt arbete varit medvetna om att det finns skillnader i lokala förutsättningar för socialsekreterarna gällande belastning, kommunens/stadsdelens ekonomi och storlek. För att få en så bred och representativ studie som möjligt är vårt urval utformat så att varje informant representerar *en* stadsdel eller *en* kommun. Dvs. av våra fem informanter arbetar inga inom samma stadsdel/kommun. Detta för att undvika att två informanter påverkas av samma förutsättningar och omständigheter. Dessutom har vi medvetet sökt fem informanter som arbetar inom kommuner och stadsdelar som skiljer sig åt i storlek, belastning och ekonomiska resurser. Detta för att uppnå en så omfattande och representativ studie av socialsekreterarens handlingsutrymme som möjligt.

3.6 Avgränsningar

Av geografiska och av praktiska skäl valde vi att avgränsa vårt sökområde till västra Skåne då vi letade informanter. Det hade varit intressant att intervjua fler socialsekreterare men med hänsyn till storleken på arbetet och av tidsmässiga skäl har antalet intervjupersoner avgränsats till fem stycken.

3.7 Tillvägagångssätt/genomförande

Via e-post skickade vi ut information angående vårt arbete till enhetschefer för ekonomiskt bistånd i olika kommuner och stadsdelar i västra Skåne. Utskicket gjordes i tre omgångar. I informationen gjorde vi samtidigt en förfrågan om socialsekreterares eventuella vilja att medverka i intervju. Några enhetschefer svarade omgående att de inte var intresserade av att delta i studien. Några dagar efter att förfrågan skickats ut följde vi upp densamma genom att ringa de enhetschefer som vi inte fått svar ifrån. Vid rundringningen framkom det att flertalet enhetschefer vidarebefordrat vår förfrågan till sina socialsekreterare och att socialsekreterarna själva skulle höra av sig till oss om de var intresserade. Två socialsekreterare svarade omgående via e-post att de gärna ville medverka i

intervju. De övriga tre socialsekreterarna som senare deltog i undersökningen fick vi kontakt med via telefonsamtal med deras respektive enhetschef. Cheferna uttryckte ett intresse av studiens innehåll och gjorde muntligen en förfrågan till sina anställda. Socialsekreterarna kontaktade oss telefonledes och därigenom bokades tid för intervju.

Vi finner det diskutabelt att vissa enhetschefer tackar nej till att delta i studien utan att förfrågan vidarebefordrats till socialsekreterarna. På så sätt har de fört sina anställdas talan utan att socialsekreterarna själva varit medvetna om detta. Vi har full förståelse för deras arbetsbelastning men anser att en förfrågan borde ha gjorts.

Intervjuerna blev fem till antalet och samtliga intervjuer genomfördes under en tvåveckors period. Inför varje intervju har respektive kommuns/stadsdels verksamhetschef delgivit information angående studien samt skrivit under ett medgivande till att vi får intervju personalen i deras område. Vid varje intervjutillfälle fick intervjupersonen skriva under en samtyckesblankett som talar om att de när som helst har rätt att avbryta intervjun. Alla informanter tillfrågades om intervjun fick spelas in och alla intervjuer upptogs så på minidisc.

Inspirerade av Grounded Theory reflekterade och diskuterade vi efter varje intervju: vad var bra, vad kunde ha gjorts bättre, fanns det frågor som behövde utvecklas eller omformuleras inför nästkommande intervju osv. Därefter transkriberades intervjun i dess helhet i läsbar text. När alla intervjuer var genomförda sammanställdes de till en sammanhängande text för att sedan bearbetas och analyseras. För att finna röda trådar, mönster, teman och kategorier och för att inte gå miste om några detaljer lästes intervjuerna igenom flera gånger vilket Rosengren & Andersson (2002) förespråkar.

I vår bearbetning av textmaterialet har vi inspirerats Grounded Theory på så sätt att vi använt oss av Grounded Theory's kartläggningsmetod (Starrin, 1996). Vi bearbetade texten genom att koda den. Kriterierna för de kategorier som vi funnit är att minst tre av informanterna har nämnt och diskuterat begreppet/företeelsen. Detta för trovärdighetens skull samt utifrån de källkritiska principerna. Huvudteman har skapats då vi sökt framträdande, övergripande begrepp som knyter samman kategorierna. För tydlighetens skull redovisar vi de teman och kategorier vi funnit i bilaga 2.

I analysen har vi utifrån de teoretiska perspektiv samt den tidigare forskning som vi redovisat i teoridelen resonerat kring, tolkat och analyserat resultatet från empirin. Vi är väl medvetna om att spontan tolkning av studien redan börjar vid insamlingen av materialet (Rosengren & Andersson, 2002). Ordet tolkning har i denna betydelse en vardagspråklig mening och ska därför inte förväxlas med tolkning i analytiskt mening (Kvale, 1997). Det är i analysarbetet som innebörder utvecklas, intervjupersonernas uppfattningar klagörs samt förhoppningsvis ger oss som forskare nya perspektiv på fenomenet (a.a.). I och med att vi är två uttolkare i analysen minskas risken för en godtycklig eller ensidig subjektivitet som annars kan inverka på resultatet.

4. RESULTATREDOVISNING

I detta avsnitt kommer vi att kort presentera intervjupersonerna samt redovisa resultatet av våra intervjuer.

4.1 Beskrivning av informanter

Intervjupersonerna är fem till antalet. Gemensamt för intervjupersonerna är att samliga intervjuades på respektive arbetsplats. Intervjuerna genomfördes inom en tvåveckors period i början på december månad. Informanterna representerar fyra olika kommuner, varav en kommun representeras av två olika stadsdelar.

Kommunerna är samtliga olika i storlek, från liten ort till storstad. Geografiskt sett återfinns kommunerna i västra Skåne. Samtliga intervjupersoner gav sitt samtycke till att inspelning gjordes under intervjun. Tilläggas bör att två av intervjupersonerna i intervjun jämför sin nuvarande arbetsplats med tidigare anställning och därför tar upp fördelar och nackdelar med att arbeta som socialsekreterare i liten respektive stor kommun. Man skulle kunna säga att vi på det viset indirekt fick ytterligare två intervjupersoner på köpet.

- ? IP 1 är kvinna. Hon har arbetat ett år och åtta månader på denna tjänst. Det är ett vikariat. Arbetsuppgifterna består av löpande utbetalningar. Hon bedömer ansökningar och skriver yttranden till länsrätten. Hembesök görs före beslut angående ansökningar utöver den vanliga normen. Hon har vanligtvis ingen personlig kontakt med klienterna, förutsatt att de inte själva begär att träffas. Viss telefonkontakt förekommer dock.
- ? IP 2 är man och har arbetat nio månader på denna arbetsplats. Innan detta vikariat så arbetade han på en större ort i ett år, även där som socialsekreterare. Nu arbetar han på mottagningen, där man gör en första bedömning för rätten till ekonomiskt bistånd. Han utreder varför ekonomiskt bistånd behövs och remitterar eventuellt vidare till annan instans om klienten hamnat fel. I arbetsuppgifterna ingår nybesök, återbesök, att ta beslut samt administrativa arbetsuppgifter. IP två har mycket klientkontakt, både personlig som via telefon.
- ? IP 3 är kvinna och vikarierar sedan tre månader på denna arbetsplats. Tidigare har hon haft samma arbetsuppgifter på större ort i cirka tre år. Hon handlägger löpande försörjningsstödsärenden där planering och beslut ingår. I arbetsuppgifterna ingår även mycket samverkan med andra enheter. Hon har personlig kontakt med alla klienterna.
- ? IP 4 är kvinna och vikarierar sedan åtta månader i mottagningsteamet. Hon gör en första utredning, bedömer och tar beslut. Därefter lämnas klienten vidare till annat team. Klientkontakten sköts till största del via telefon med undantag för ungdomar under 20 år där det är obligatoriskt med personlig kontakt.
- ? IP 5 är kvinna. Hon började arbeta på mottagningsenheten redan innan socionomexamen vilket var för ett år sedan. Vikariat. Tar emot ärenden, oftast akuta, för en första bedömning och utreder eventuella bakomliggande orsaker, utreder och tar beslut. Hon träffar flertalet av klienterna även om det är tänkt att kontakten ska skötas via telefon.

4.2 Huvudteman och underkategorier

Här redovisar vi resultatet från intervjuerna utifrån de huvudteman och kategorier som växt fram då vi inspirerades av Grounded Theory bearbetat vårt textmaterial genom kodning. För att ge en tydligare överblick bifogas huvudteman med tillhörande kategorier i bilaga 2. Kriterierna för kategorierna är att minst tre av informanterna har nämnt och diskuterat begreppet/företeelsen. Detta för trovärdighetens skull samt utifrån de källkritiska principerna. Huvudteman har skapats då vi sökt framträdande, övergripande begrepp som knyter samman kategorierna. För att göra redovisningen av empirin tydlig för läsaren har vi valt att som överskrift för varje avsnitt ha de olika teman som vi funnit fram till och under dessa presentera kategorierna.

Organisation

Organisation är ett teman med kategorier som informanterna upplever påverkar handlingsutrymmet. *Ekonomi* är en av de kategorier som ingår i organisationen och därigenom påverkar arbetet. Informanterna jämför ekonomi med ramar och upplever att det är dessa ramar som ofta sätter gränser för arbetet. En av informanterna säger: *”Man har ofta högt uppsatta mål, man vill ha bra kvalitet på arbetet men har inga pengar, så ser det ut.”*

Med detta menar informanterna att ekonomi direkt kan påverka handlingsutrymmet. Men det är också andra *resurser* som påverkar och då kanske mer indirekt. Som exempel tar informanterna upp antalet anställda. På en av informanternas arbetsplats finns önskan om en deltidstjänst. På en annan arbetsplats har beräkningar gjorts angående hur lång tid varje ärende tar. Utifrån beräkningarna har man konstaterat att det egentligen saknas två tjänster.

Personalstyrkan påverkar alltså den tid som man har till varje ärende och varje klient. Just den tid som socialsekreterarna har till sitt förfogande och hur denna tid används har informanterna synpunkter på: *”Om man bara hade haft tid att använda verktygen”* eller *”man lade mycket tid på att formulera målsättningar /.../ All den tiden man lade på det kunde man lagt på arbete istället så hade det blivit bättre /.../ Det är tidsbrist och för mycket arbete o det är inte riktigt bra.”*

Men det handlar också om avsaknaden av *resurser*. Speciellt i mindre kommuner verkar man ibland sakna resurser. Som exempel tas kvinnojouren upp, likaså avsaknaden av insatser för de som varit kriminella. Indirekt anser informanterna att handlingsutrymmet således kan påverkas av hur organisationens olika resurser ser ut. Utöver ekonomi och olika resurser så tar socialsekreterarna upp *samarbetet med andra organisationer* som ytterligare en påverkansfaktor i sitt handlingsutrymme. Hur samarbetet påverkar handlingsutrymmet finns det dock både positiva som negativa uppfattningar om. Det positiva upplevs i mindre kommuner därför att avstånden är så korta. Man har nära till varandra. Det samma gäller när man inte riktigt kan hjälpa klienten som man vill, då finns möjligheten att använda sig av andra instanser. Som exempel tas kriminalvården och socialnämnden upp. När uppfattningarna inte är lika positiva ifrågasätter informanterna andra organisationers rutiner och menar att dessa påverkar det egna arbetet; *”/.../ ibland kan man väl tycka att äh dom andra kunde vara lite snabbare i sin handläggning. Att vänta på a-kassa /.../ flera månader går och då får vi en massa arbete som egentligen inte hör hemma här va. Hade alla andra då skött sig bättre då eller haft en bättre organisation så hade vi ju haft mer tid över till att jobba med.”*

Egen arbetssituation

Hur den egna arbetssituationen upplevs påverkar även det handlingsutrymmet. Det informanterna fokuserar kring här handlar om *stöd, delaktighet* samt *kollegernas roll* men också om att lokala skillnader, framförallt då i *riktlinjer* och till viss del *byråkratin*, påverkar den enskildes arbetssituation. Hur informanterna ser på riktlinjerna skiljer sig dock åt på många sätt.

Vad som framkom vid intervjutillfällena var att samtliga informanter diskuterar ärenden med *kollegorna* på arbetsplatsen. Övervägande del menar att det är väldigt högt i tak och öppet för diskussioner mellan kollegor. En av informanterna talar om "spontana konferenser" och det kan sägas gälla för dem alla. (Dessa spontana konferenser ska inte blandas ihop med handledning och de inplanerade ärendedragningar som sker varje vecka på de olika arbetsplatserna). Genom att diskutera med sina kollegor så använder man sig samtidigt av dessa för att hitta stöd i motiveringar inför de beslut som senare ska tas. Men det är inte bara kollegorna som ger stöd och påverkar den enskildes beslut. Cheferna och de sakkunniga får ett gott betyg och tilldelas en viktig roll inom handlingsutrymmet. En av informanterna talar om hur hon på en tidigare arbetsplats inte delade kollegor och chefers synsätt och att hon därför sökt sig från denna arbetsplats. (De sakkunniga finns på några av arbetsplatserna som stöd för socialsekreterarna och är extra utbildade inom socialtjänstlagen. De håller sig uppdaterade om rättsfall och överklaganden och om vad prejudicerande fall har visat. Det gäller även fall hos länsrätten och regeringsrätten.)

Vad som också framkommer är att informanterna känner sig delaktiga i och upplever ett handlingsutrymme på så sätt att de kan påverka sin arbetssituation. Delaktigheten finns bland annat i att kunna påverka sina egna rutiner och arbetssätt. En av informanterna har exempelvis påverkat utformningen av dokument. Det kan också ligga på en mer kommunal nivå. Detta verkar framförallt gälla mindre kommuner där möjligheter finns att påverka både riktlinjer och politiker, speciellt då inför svåra beslut; "*Sen har man ju politiker också som ska fatta vissa beslut när det blir för, när det blir väldigt speciella beslut /.../ Och det känner jag att det gör vi mer här. Det är närmre, det är mindre. Så då är vi lite mer delaktiga i det här med beslutsfattande och även domar*".

Flertalet av informanterna är trots detta av motsatt mening då man anser att riktlinjerna inte går att påverka. Samtidigt menar samma informanter att detta inte begränsar handlingsutrymmet. Åsikterna om riktlinjerna skiljer sig dock åt på många sätt. Flertalet av informanterna anser att riktlinjerna ger stöd i beslut men sen går meningarna isär. Förutom att riktlinjerna kan underlätta och vara till fördel så anses de ibland vara för allmänt hållna eller alldeles för stelbenta och trubbiga samt att man ibland rent av saknar riktlinjer. Avsaknaden kan handla om kommunala handlingsplaner angående boende. Det finns även önskemål om riktlinjerna. Vad som framhålls är bland annat en önskan om fler riktlinjer angående bagatellartade beslut och som inte har så stor betydelse. Informanterna menar att om fler riktlinjer och ramar fanns så skulle handlingsutrymmet bli större både i form av tid till det som känns mer relevant men också genom att krympa byråkratin.

I intervjuerna framkommer det en hel del tankar om *byråkrati*. Medan några anser att det är för "*fyrkantigt*" så ser andra möjligheter. "*Ibland kan jag känna att vi*

blir onödigt byråkratiska” säger en av informanterna medan en annan anser att ”Man behöver inte vara så fyrkantig. Visst ibland är det skönt att kunna luta sig emot den här boxningsringen men man kan ju sträck sig lite utanför också.”

Hur man hanterar byråkratin skiljer sig alltså åt mellan arbetsplatserna och det verkar hänga ihop med riktlinjerna. Som exempel ges förenkling av själva handläggningen. Sammanfattningsvis kan sägas att det är viktigt för informanterna att få diskutera och få stöd men också att beroende på vilka riktlinjer som finns och hur dessa är utformade på varje arbetsplats har betydelse för själva handlingsutrymmet.

Klient

Temat klient handlar om vilket syn man har på klienten och hur detta kan påverka hur informanterna utifrån handlingsutrymmet gör sin bedömning. Kategorierna spänner alltifrån *eget ansvar* och *stöd* till hur klienterna *nyttjat eller utnyttjar systemet*. Däremellan *faller* en del klienter *”mellan stolarna”* som informanterna uttrycker det. Det finns alltså här en del svårigheter, enligt informanterna, med att arbeta utifrån en ramlag där handlingsutrymmet inom vissa områden upplevs för litet.

Handlingsutrymmet kan användas olika beroende på vad som framkommer i utredningen. Är klienten ung kan denne behöva stöd. På en av arbetsplatserna är det obligatoriskt att boka in alla under 20 år. Detta eftersom de tycks vara lite vilna när de kommer direkt från gymnasiet eller har hoppat av gymnasiet. Men det behöver inte alltid vara så. Ibland anser man det var bra att ge avslag. Klienten behöver då förstå att det är dags att ta tag i sin situation och att denne faktiskt är stor nog att kunna hantera sin situation. Men i andra fall händer det att det kan vara precis tvärt emot. Då ser man att klienten behöver stöd och uppmuntran, att det finns någon som uppmärksammar situationen och där det ibland kan kännas farligt att ge ett direkt avslag. Att lära sig ta ansvar eller vilja ta ansvar kan alltså påverka hur mycket stöd klienten får och hur bedömningen blir. En informant säger; *”/.../ alltså klienternas vilja att kämpa och ta ansvar för sitt liv. Det är väldigt viktigt att de inte bara slappar och tycker att jag har ju rätt till att få, jag har ju rätt /.../ många tycker tyck synd om mig för jag har många barn. Men vad har du gjort, det finns ju skyldigheter och det yttersta ansvaret ligger hela tiden på individen.”*

Förutom stöd är det viktigt med tydlighet inför klienten från socialsekreterarnas sida. Även för att kunna hålla de riktlinjer som gäller handläggningstiden får tydligheten betydelse. Men man tänker även på klientens bästa. Som exempel tar man upp lagen som anses vara otydlig emellanåt och då vill man vara så tydlig som möjligt. Å andra sidan finns det klienter som redan vet sina rättigheter och underlättar för socialsekreterarnas bedömning. En av informanterna berättar; *”Klienten visste ju detta va. Han ringde ju länsstyrelsen. Han är duktig på att ringa före oss, innan vi. Han visste redan att ni har skyldigheter att hjälpa mig här och så”*.

Att klienter känner till lagen väl underlättar alltså arbetet utifrån ramlagen. Man anser att många av klienterna är medvetna om vad man kan och vad man inte kan. Informanterna ser samtidigt svårigheter med att arbeta utifrån en ramlag när det handlar om fusk och menar med detta att vissa lär sig hur man utnyttjar systemet på bästa sätt. Informanterna ser även svårigheter i att inte kunna påverka lagen.

Detta gäller framförallt när de vet att det förekommer svartarbete och att de ändå måste skicka iväg pengarna. I handlingsutrymmet ingår inte att kontrollera eventuellt bidragsfusk. Här kan heller inte någon egen bedömning påverka även om åsikter finns; ”*Jag tror att ibland kan det vara så att deras plan är att få försörjningsstöd för att kunna maskera en brottslig verksamhet. Då har man inte fogden efter sig /.../*”

Utöver de klienter som behöver stöd och ser sitt eget ansvar samt de som fuskar så finns det klienter som hamnar i kläm mellan instanser eller ”*faller mellan stolar*” som informanterna kallar det. Varför detta fenomen existerar finns det dock skilda uppfattningar om. Det skulle kunna vara klientens eget fel; ”*/.../ det många som faller mellan stolarna och det är fel att säga att det bara är ett strukturellt problem för det är det inte. Det handlar om att många klienter är sjuka, har 8-10 barn, många är analfabeter.*” En informant hänvisar till lagen; ”*/.../ självklart gör dom det. När lagen är för tajt gör dom det.*”

En annan talar här om socialsekreterarnas tidsbrist; ”*/.../ många blir hängande kvar, dels för att vi inte hinner utreda... för att man inte vet vart man ska remittera dom.*” Och bristande handlingsplaner på lokal nivå nämns; ”*Man bör ha vissa rutiner kring det för att man inte ska falla emellan, att man kanske inte vågar anmäla sin man och av den anledningen att man inte har pengar för mat eller att man inte får stöd från socialtjänsten, alltså.*” Oavsett vilken eller vilka anledningar som ligger bakom detta fenomen kan vi endast konstatera att det finns lägen då varken handlingsutrymmet eller lagen räcker till.

Handlingsfrihet

Temat handlingsfrihet har växt fram utifrån kategorier där informanterna pratar om företeelser som de upplever påverkar deras handlingsfrihet inom handlingsutrymmet på olika sätt. Dessa olika företeelser leder enligt informanterna fram till en känsla av handlingsfrihet eller avsaknad av handlingsfrihet.

Två kategorier som informanterna återkommer till är *rutiner* och *arbetsätt*. Rutiner och arbetsätt är något som informanterna upplever att de har ett gott utrymme att påverka. ”*Det finns hela tiden utrymme för att påverka rutiner och arbetsätt*”, säger en informant. En annan uttrycker att; ”*Jag kan välja mina arbetsuppgifter beroende på vilket som är viktigast. Jag kan prioritera min tid.*” Informanterna känner sig även delaktiga i skapandet och utformandet av nya rutiner. Då man i arbetsgruppen ställs inför ett nytt dilemma menar en intervjuperson att man i arbetsgruppen har stora möjligheter att påverka arbetet ”*/.../ då kan vi utarbeta rutiner tillsammans så det blir så enhetligt som möjligt.*” Men om man anser sig ha stort utrymme att påverka rutinerna så ses rutinerna i sig som något som begränsar handlingsutrymmet i arbetet; ”*/.../ dom begränsar det här utrymmet*”.

Intervjupersonerna diskuterar även den handlingsfrihet som de upplever utifrån möjligheten att göra prioriteringar. *Prioritering* har därför blivit ytterligare en av kategorierna under temat handlingsfrihet. Framförallt handlar det om upplevelsen av att kunna prioritera sin tid samt sina arbetsuppgifter vilket alla informanter upplever att de kan.

Klientmötet är ytterligare en kategori som våra informanter anser innehålla ett visst handlingsutrymme som skapar handlingsfrihet. De talar här om både hur de påverkas av klienten samt hur de själva kan påverka mötet med klienten. En av de intervjuade talar om ett handlingsutrymme som skapas av att han själv kan bestämma hur han ska förhålla sig och uppträda gentemot klienten; *”/.../ hur man tycker att jag som tjänsteman ska, så att säga, förhålla mig och uppträda. Där har man ganska stora möjligheter att, ja, arbeta fritt”*. Även då det handlar om att ställa krav på klienten anser informanten sig ha ett stort handlingsutrymme; *”/.../ så har man ganska stora möjligheter att ställa krav. Det är upp till mig att avgöra när jag ska använda mig av dom”*. Men här ser intervjupersonen en fara i handlingsfriheten och menar att detta handlingsutrymme kan missbrukas och säger att; *”Det kan missbrukas tycker jag. Man kan höja tröskeln fast man vet att den borde vara låg i just det här fallet”*.

En annan informant pratar om vilken roll mötet med klienten spelar för bedömningsarbetet och menar att det är lättare att göra en bedömning om man träffar klienten ofta; *”Ju bättre man känner människorna desto lättare är det att göra en bedömning”*. Flera av informanterna beskriver klientmötet som ett samspel mellan klient och handläggare som påverkar båda parter. Hur mötet med klienten kan påverka arbetet inom handlingsutrymmet är något som man visar en klar medvetenhet om; *”Man är ju människa ju, man påverkas olika av olika människor. Och utifrån det kan man göra olika bedömningar. Det kan vara att personer som väcker sympati hos en och det kan vara att de väcker mot satsen”*. Oberoende av varandra talar flera av intervjupersonerna om att den mänskliga faktorn i mötet med klienten är något man måste vara medveten om och att det här är extra viktigt med extern hjälp då beslut ska fattas. *”/.../ det kan vara bra att dra det för någon som inte träffat personen, som ser klarare på de faktiska förhållandena /.../”*.

Kategorin *diskussion* förekommer hos samtliga informanter. Samtliga beskriver på olika sätt hur handlingsutrymmet skapar möjligheter att välja att diskutera arbetet och arbetssituationen med kollegor och chefer och att det finns en stor handlingsfrihet här. Diskussionen används enligt informanterna som ett verktyg både gällande utredningar och beslut samt även då socialsekreteraren upplever en frustration över faktorer utifrån samhället, t.ex. politiska strömningar och den allmänna opinionen. *”Vi diskuterar detta mycket på fikapauser och uttrycker en frustration över hur det ser ut här.”* Men hur mycket och ofta och i vilken form man väljer att använda sig av diskussionen är något som ryms inom handlingsutrymmet. En informant beskriver möjligheten som; *”Vi diskuterar beslut. Det är ganska bra. Det görs ganska förutsättningslöst så det fungerar”*.

Friheten att själv välja när man vill använda sig av diskussionen beskrivs av en informant; *”/.../ när någon har ett riktigt besvärligt ärende så kan vi ta spontana konferenser, att jag vet inte hur jag ska göra här och sen så kan ni hjälpa mig /.../”*. När det gäller ärenden där den individuella bedömningen är avgörande tycks diskussionen ha en stor roll enligt intervjupersonerna. En informant beskriver detta; *”Men det är också något som man får diskutera då va, med kollegor eller chef. Ofta är det ingenting man bestämmer helt själv /.../”*. En annan informant ger en bild av den öppna diskussionens betydelse för arbetet, fattandet av beslut men även som ett forum för allmänna frågor; *”/.../ vi kan samla på oss olika frågor och diskutera i arbetsgruppen /.../ vi diskuterar även allmänna frågor. Bemötande, etik /.../”*.

Att diskussionen även används som stöd och som ett forum för att utveckla sin kunskap talar en av de intervjupersoner som har kortare erfarenhet positivt om. Den spontana diskussionen kollegor emellan tycks ha en självklar plats inom handlingsutrymmet. *”Det går inte en mottagning utan att vi diskuterar, för det kommer alltid in något som man aldrig hört talas om /.../ även de som varit här i flera år.”*

Bedömningar

Temat bedömningar har formats av kategorier som informanterna upplever berör handlingsutrymmet inom bedömningsprocessen. Även de konsekvenser som intervjupersonerna upplever att handlingsutrymmet skapar i utredningsarbetet behandlas under detta tema.

Samtliga intervjupersoner resonerar kring begreppet *individuella bedömningar* då handlingsutrymmet som omger bedömningsprocessen kommer upp. Utrymmet som ramlagen ger till att göra individuella bedömningar upplever alla intervjupersoner som nödvändigt, det ger möjlighet till att vara *”mindre byråkratisk”* och mindre *”fyrkantig”*. Att det bör ske en bedömning från fall till fall anser informanterna vara en förutsättning för att systemet ska fungera. Något annat sätt att arbeta kan de inte tänka sig; *”/.../ man bör ju göra individuella bedömningar för annars blir det medborgarlön och då kan man lika bra skicka ut de här pengarna till alla.”* Då informanterna reflekterar över viktiga egenskaper hos sig själva i arbetet med individuella bedömningar nämns flexibilitet och en positiv människosyn av flera. Att egna värderingar spelar in betonar en informant medan en annan anser att egna värderingar inte får spela någon roll i bedömningarna.

Möjligheten att kunna göra *undantag* i sina bedömningar betonar flertalet av informanterna som en viktig del i arbetet. De pekar här på nödvändigheten av ramlagens utformning och upplever inte att det inom denna finns hinder att göra undantag i bedömningsarbetet och att de här anser att handlingsutrymmet är tillräckligt; *”Skulle det vara något speciellt ärende /.../ så finns det alltid möjlighet att göra undantag.”* Men att undantag och även bedömningar och beslut i övrigt måste gå att *motivera* talar flertalet av informanterna om. Det är viktigt för intervjupersonerna att det som sker inom handlingsutrymmet går att motivera. Framförallt då man går utanför de gängse riktlinjerna ser man det som nödvändigt att kunna motivera detta inför kollegorna. Något som inte alltid ter sig så lätt; *”/.../ det är svårt att känna sig säker på en del beslut. Det är svårt att motivera dem ibland /.../”*. För att finna fram till motiveringar i besvärliga fall då lagen känns otillräcklig används handledning, kollegor, närmaste chef och, i de fall det finns att tillgå, sakkunniga som stöd. Nödvändigheten att kunna motivera bedömningar och beslut är förknippat med de funderingar och åsikter informanterna har angående rättssäkerheten.

Flera av informanterna påpekar att de upplever handlingsutrymmet större gällande bedömningar inom området som rör livsföring i övrigt än då det handlar om det löpande försörjningsstödet.

Rättssäkerheten är något som alla intervjupersoner tar upp i sitt resonemang kring handlingsutrymmet. Man talar om att bedömningar kolleger emellan helst inte ska skilja sig åt. Vilken handläggare man som klient hamnar hos anser informanterna inte ska ha någon betydelse men de medger att de kan se att det finns faktorer som

kan bidra till skillnader. Arbetsbelastning och hur mycket engagemang den enskilde handläggaren kan lägga på ärendet kan ibland innebära en betydande skillnad tror informanterna. De flesta tycks här dela en uppfattning om att rättssäkerheten inom enheten och kommunen är tämligen god medan det är annorlunda mellan kommunerna. *”Om man bara hade haft tid att använda verktygen så tycker jag väl att lagen fungerar /.../ man tolkar ganska olika mellan olika kommuner /.../ man har kanske ganska bra rättssäkerhet inom en kommun, men det är en väldig skillnad mellan kommuner.”*

Då informanterna resonerar kring handlingsutrymmets storlek ser flertalet en fara i att öka handlingsutrymmet just ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Man tror här att ett ökat handlingsutrymme skulle skapa en svårare arbetssituation och öka godtyckligheten i bedömningsarbetet. *”Jag tror att ett större handlingsutrymme skulle gett större brister. Då skulle folk kunna tolka ännu friar och vidare /.../ För klientens bästa tänker jag då, för att det inte ska bli godtyckligt.”*

Men angående storleken på handlingsutrymmet menar flertalet att det även finns en fara för rättsäkerheten med ett minskat handlingsutrymme. Man pekar här på nödvändigheten av utrymmet för att kunna göra individuella bedömningar då omständigheterna för individens situation måste kunna beaktas. *”/.../ man måste kunna ta hänsyn till att en viss människa har drabbats av olika saker /.../ där kan man inte vara styrd hela tiden /.../”*

Övervägande delen av intervjupersonerna vill inte se någon förändring i handlingsutrymmets storlek. Några efterlyser dock lite fastare ramar inom vissa områden där de saknar stöd att luta sig mot i utredningsarbetet. T.ex. då det handlar om boendefrågor och misshandlade kvinnor nämns önskemål om *”fastare ramar”* då man upplever att *”/.../ det är ganska luddigt kring den biten”* .

Även då det handlar om möjligheten att studera med försörjningsstöd framkommer stora skillnader mellan kommunerna. En av informanterna säger att *”Är man studerande får man inte söka försörjningsstöd /.../ utan där tar det stopp”*. Medan en annan informant talar om att man vanligtvis inte beviljar försörjningsstöd till studerande men att man här har ganska stort *”spelrum”* i bedömningen och att man ofta går in och beviljar *”/.../ dom som har haft långvarig problematik eller något annat /.../”* .

För att sträva efter en så god rättssäkerhet som möjligt anser flera av informanterna att det är viktigt att inte fastna i egna rutiner utan hela tiden använda sig av de hjälpmedel som finns i form av lag, riktlinjer, förarbeten, kollegor och handledning. Man uttrycker en önskan om att göra så grundliga utredningar som möjligt men att det finns faktorer som kan motverka detta. Framförallt tiden och arbetsbelastning nämns här. Att SoL är en ramlag innebär också enligt informanterna att det finns ett stort handlingsutrymme i hur man väljer att använda sig av lagen. Man menar att det är viktigt att försöka se bakom paragraferna och se vad tanken med lagstiftningen är. *”Så det är ju väldigt viktigt att man bara inte gör som man har gjort hela tiden utan att man tittar efter hur har de tänkt när den här paragrafen blivit till.”*

5. ANALYS

Under denna rubrik kommer vi att analysera och resonera kring resultatet av vår undersökning utifrån teoretiska perspektiv samt tidigare forskning. Detta kopplar vi till syftet som är att undersöka hur socialsekreterare som arbetar med ekonomiskt bistånd upplever det individuella handlingsutrymme som ramlagen SoL ger.

5.1 Övergripande gemensamma nämnare hos informanterna

De övergripande gemensamma nämnare vi kan finna för de fem intervjupersonerna inkluderar bland annat att samtliga vikarierar på sina tjänster. Vidare att de har en relativt kort yrkeserfarenhet som socialsekreterare. Intervjupersonen med längst yrkeserfarenhet utexaminerades för fyra år sedan. Samtliga intervjupersoner diskuterar öppet på sina respektive arbetsplatser med sina kollegor angående ärenden. Sist men inte minst upplever samtliga intervjupersoner att de har ett tämligen stort handlingsutrymme. På frågan hur stort handlingsutrymme de upplever sig ha på en skala från 1 – 10, så hamnar svaren mellan fem och nio.

5.2 Hur handlingsutrymmet påverkas av resurser

I resultatredovisningen framkom att handlingsutrymmet indirekt påverkas av organisationens resurser. Informanterna nämnde exempelvis att på grund av för få anställda så påverkas den tid som läggs på varje ärende. Utifrån Berglinds (1995) beskrivning av handlingsutrymmet och dess olika nivåer passar kategorierna *ekonomi*, *resurser* och *tid* in i den organisatoriska strukturen. Dessa är enligt Berglind organisatoriska och institutionella förutsättningar som styr handlingsutrymmet. Att kvaliteten på arbetet påverkas av de ekonomiska ramarna framkom av intervjuerna.

I sin studie diskuterar Lindstedt (2000) bland annat verksamhetens förutsättningar för socialsekreterare som arbetar med ekonomiskt bistånd. Lindstedt menar att det finns problem i lagstiftningens uppgifter åt socialtjänsten samt i resursfördelning på kommunal nivå. Resurserna räcker helt enkelt inte till åt de många och breda åtaganden som åligger socialtjänsten. Enligt Lindstedt hamnar problemet i slutändan hos handläggarna. Detta stämmer väl överens med vad som framkommit genom informanterna. Just begränsningar av resurser i form av ekonomi, anställda och tid fick vi exempel på. Lindstedt anser att detta beror på att uppgifterna inom ramlagen är för många samt att resurserna på kommunal nivå är för små. Konsekvensen av detta blir att det grundläggande problemet förflyttats från statlig och kommunal nivå till den enskilde handläggaren som får brottas med resursproblemen.

Två av informanterna berättar hur de medverkat i nyligen gjorda omorganisationer på respektive arbetsplats. Detta är enligt Lindstedt (2000) förknippat med att handläggarnas yrkesutövning är svårkontrollerad. Från organisationens sida löser man detta genom att påverka förutsättningarna för arbetet, inte innehållet. Dessa indirekta styrningar kan bland annat handla om resurser och hur dessa tilldelas samt om hur organisationen ska utformas. Meningen är enligt Lindstedt att man från organisationens sida vill att skillnader mellan lagens intention och vad som i realiteten görs inte ska bli för stora. Enligt Lindstedts resonemang så påverkas handläggarna i dubbel bemärkelse, först av ett mer strukturellt problem där

handläggarna får brottas med resursproblem och därefter från organisationens sida. Handläggarna får göra bästa möjliga utifrån de resurser som finns att tillgå. Hur sedan de befintliga resurserna fördelas på varje arbetsplats beror till stor del på den kultur som råder menar Lindstedt. Detta eftersom kulturen är autonom i förhållande till socialtjänstens övriga aktörer. Det är t.ex. hos kollegor och chef som informanterna kan diskutera sig fram till motiveringar inför beslut.

Ur gräsrotsbyråkratens perspektiv passar både Eriksson & Markströms (2000) samt Lindstedts (2000) åsikter angående resurser väl in. De anser nämligen att klienter har större behov än vad resurserna tillåter och att detta dilemma ingår som en del av gräsrotsbyråkratens yrkesutövning. Men även Moréns (1996) beskrivning av socialarbetarens handlingsutrymme passar in. Detta då det handlar om vad socialsekreterare kan göra respektive inte kan göra p.g.a. de ramar som finns. Utifrån vår undersökning ser vi att resurser av olika slag samt hur dessa fördelas begränsar socialsekreterarens handlingsutrymme.

5.3 Bör handlingsutrymmet förändras?

När det gäller den egna arbetssituationen och handlingsutrymmet häri upplevs det övervägande positivt av informanterna. Informanterna känner sig tämligen nöjda med handlingsutrymmets storlek och ger det mellan 5 – 9 på en skala upp till tio. Även om handlingsutrymmet upplevs som stort så finns önskemål och åsikter om hur handlingsutrymmet kan förbättras ytterligare. Man talar här om fler riktlinjer och samtidigt en minskad byråkrati. En av informanterna säger *"Jag skulle vilja att det både blev större och mindre. På vissa områden skulle jag vilja ha lite mer fasta ramar, hur man ska behandla viss typ av ärenden och så. Sen är det lite för mycket byråkrati som jag sa. Att man hade fått lite mer handlingsutrymme i de ändamålen"*.

Men förändringar av handlingsutrymmets storlek skulle också kunna ställa till problem enligt informanterna; *".../ ett större handlingsutrymme skulle gett större brister. Då skulle folk kunna tolka ännu friare och ännu vidare. Det skulle bli en orättvisa och på så sätt måste ha en rätt så stram. För klientens bästa tänker jag då. För att det inte ska bli godtyckligt. Jag skulle hellre inte vilja se den mindre"*.

Lindstedt (2000) anser att det finns en stor brist på styrning inom socialtjänsten och att denna sträcker sig hela vägen i den hierarkiska byråkratin. Bland annat är han kritisk mot de lokala politikerna som han anser bär en stor del av ansvaret på grund av lagens utformning. Lindstedt menar att politikerna endast använder sig av ekonomiskt styrning och inte bryr sig om verksamhetens utformning. Vår studie stämmer endast delvis överens med Lindstedts resonemang därför att de politikiskt utformade riktlinjerna upplevs så olika mellan informanterna. Riktlinjerna upplevs som allt från stöd i beslut till att vara trubbiga samt att inom vissa områden helt saknas. Vår tolkning blir att det finns skillnader mellan kommunerna på hur riktlinjerna är utformade. Detta skulle i så fall bero på hur stort ansvar de lokala politikerna har tagit. Men förhållandet mellan politiker och socialsekreterare kan, enligt en informant, fungera. Informanten menar att det finns möjlighet att påverka politiker, åtminstone i små kommuner.

Liksom riktlinjerna verkar byråkratin vara en lokal angelägenhet. Berglind (1995) menar att ramlagens utformning ger socialsekreterarna möjlighet att slippa en stelbent byråkrati. Han lägger dock över ansvaret på gräsrotsbyråkraten och menar att det ingår i den enskildes handlingsutrymme att tillgodose och serva klienten.

Byberg (2002) för ett liknande resonemang när hon menar att tjänstemannen själv ansvarar och utformar sitt arbete och därför inte är byråkratisk i sin yrkesroll. Utifrån ovanstående resonemang borde således de socialsekreterare som upplever arbetet som för ”fyrkantigt” själva inom sitt handlingsutrymme rätta till problemet och på så sätt bli mindre byråkratiska. Det ligger enligt Berglind och Byberg i deras ansvar och i deras handlingsutrymme.

Även om tidigare studier visat på att socialsekreterarna upplever för lite stöd från organisationens och ledningens sida (Byberg, 2002) så finner vi inga belägg för detta i vår studie. Tvärtom. Informanterna är positiva till det stöd de känner och de upplever därför inte handlingsutrymmet som något problem. Å andra sidan återfinns stödet främst hos kollegor samt närmaste chef. Det är hos kollegorna man oftast söker stöd och diskuterar aktuella ärenden. I och med detta får arbetsplatskulturen stor betydelse, vilket även Lindstedt (2000) anser. Han menar att det är i interaktionen mellan kollegor som värderingar och praxis formas. Det som framkommit i intervjuerna stödjer Lindstedts åsikter. Arbetsplatsen har och får stor betydelse för hur handlingsutrymmet används enligt informanterna.

5.4 Handlandets villkor, att vilja och att kunna

Att synen på klienter kan skilja sig mycket åt har framkommit genom våra informanter. Man ser ibland på klienten som att denne behöver stöd, ibland fokuserar man på att klienten ska ta sitt eget ansvar. Informanterna talar även om en medvetenhet, som i värst fall resulterar i en misstänksamhet, om att det finns klienter som utnyttjar systemet. Hur man förhåller sig till och bemöter klienten skiljer sig alltså åt, handlingsutrymmet ger möjligheter till det. Ur ett historiskt perspektiv så tycker vi oss ana att det fortfarande finns lite av den ”gamla” synen på klienten kvar. Vi syftar då på det Byberg (2002) kallar för hjälpbehov orsakat av lättja och arbetsovilja. Speciellt förknippar vi detta med viljan att ta ansvar för sitt eget liv. Vår studie visar att socialsekreteraren ibland tycker att det är av stor vikt att klienten uppvisar vilja att ta eget ansvar och en vilja att klara sig själv för att bättre lyckas med sin ansökan om försörjningsstöd. Enligt Byberg så visar en tidigare studie på att beslut ibland grundat sig på handläggarnas moraliska värderingar. Om synen på klientens samarbetsvilja tillhör moraliska värderingar, ingår i arbetsplatskulturen eller tillhör de rutiner som man följer tror vi kan variera från fall till fall.

I sitt handlingsteoretiska perspektiv betonar Berglind (1995) hur viktigt det är att klienten känner påverkansmöjligheter. Han kallar det för den aktiva bearbetningen. Stämmer Berglinds resonemang så kanske Byberg har missuppfattat vad som sker i mötet mellan klient och handläggare, att det kanske inte alls handlar om moraliska värderingar utan om att göra klienten delaktig, allt utifrån handlingsutrymmets möjligheter. Utöver delaktigheten så påpekar Berglind (1995) även betydelsen av hur viktigt det är med tydlighet från socialsekreterarnas sida. Och att vara tydlig och klargöra regler och bestämmelser inför klienten är något som informanterna tycker rymms i deras handlingsutrymme. Detta, anser de, har stor betydelse för att undvika missförstånd med klienten men också för att underlätta det egna arbetet och ha möjlighet att hålla handläggningstiden.

Förutom vilken syn man har på klientens vilja så återfinns i socialsekreterarnas handlingsutrymme, ur ett historiskt perspektiv, rollen att vara fostrande. Den fostrande rollen tar informanterna upp då det handlar om unga

socialbidragssökande som ska lära sig ta ansvar. ”Att förstå att du är stor nu” som en av informanterna uttryckte det. Här ser vi likheter med Berglinds (1995) behandlingsmodell där behandlingen bygger på återuppfostran och kompensation. Enligt Berglind så kan det här förhållningssättet förklaras med att socialarbetaren vill legitimera de handlingsalternativ som finns tillgängliga.

Enligt Berglind kan det också finnas olika slags hinder som påverkar klientens handlande att vilja och att kunna. Från socialsekreterarens sida passar synen på det egna ansvaret in på det Berglind kallar det stabila inre, d.v.s. att det kan vara en bristande förmåga eller att det har att göra med anlag eller karaktär. Å andra sidan framkommer det att det finns klienter som behöver stöd och uppmuntran. Även stödet kan behövas på grund av stabila inre hinder enligt Berglinds modell. Något annat informanterna betonar i vår studie är de klienter som ”faller mellan stolarna”. Detta fenomen beror, enligt Berglinds modell, på stabila yttre hinder d.v.s. av institutionella och organisatoriska orsaker som står utanför klientens kontroll.

Utifrån vår studie tycker vi oss se att stödet till klienten ingår i det handlingsutrymme som tillhör yrkesrollen och att detta är en del av gräsrotsbyråkratens dubbla roll precis som Lindstedt (2000) menar. I den andra delen av yrkesrollen, kontrollfunktionen, finner vi att klientens eget ansvar har stor betydelse. Detta tror vi kan skapa en konfliktfylld och motsägelsefull arbetssituation för socialsekreterarna. Vi tolkar detta som att gränsen mellan stöd och kontroll blir extra svår för socialsekreterarna i och med det handlingsutrymme som finns att tillgå.

5.5 Handlingsutrymme i möjligheten att påverka och prioritera arbetsuppgifter

Utifrån resultatet av intervjuerna kan vi se att våra informanter upplever ett stort handlingsutrymme gällande att påverka sitt arbetssätt, sina arbetsuppgifter samt hur de prioriterar sin tid. Denna upplevelse överensstämmer med Lipsky´s definition av gräsrotsbyråkratens dagliga arbete som bl.a. kännetecknas av en stor handlingsfrihet gällande utförandet av sina arbetsuppgifter (Johansson, 1997). Detta handlingsutrymme upplevs positivt av våra informanter men ses med mer tveksamma ögon av Lindstedt (2000). Lindstedt menar att då det är upp till handläggaren att göra prioriteringar mellan lika tvingande arbetsuppgifter så öppnar sig möjligheter för handläggaren att använda sig av sin makt. Handlingsfrihetens möjligheter kan, menar Lindstedt, på så sätt utgöra ett hot mot hela verksamhetens kvalitet då den blivit alltför förbehållslös. Lindstedt ser en fara i att alltför mycket makt här återfinns hos den enskilde socialsekreteraren. Ingen av intervjupersonerna uttrycker att de upplever något problem med ett stort utrymme gällande att prioritera sina arbetsuppgifter utan ser det istället som en nödvändighet för att kunna utnyttja sin arbetstid på bästa sätt.

5.6 Handlingsutrymme i klientmötet

Då intervjupersonerna talar om mötet med klienten beskriver de ett ”*samspel*” som de har möjlighet att påverka men några menar även att de påverkas i detta möte. Berglind (1995) delar in handlingsutrymme i olika nivåer beroende på vilka förutsättningar som påverkar individen. När vi talar om klientmötet rör vi oss inom vad Berglind kallar den *interindividuella strukturen* där handlingsutrymme påverkas utifrån förhållandet mellan människor. Informanterna pratar här, när de rör sig inom den interindividuella strukturen, om

”den mänskliga faktorn” och att ”man är ju människa ju”. En av informanterna beskriver att hon upplever ett handlingsutrymme i hur hon som myndighetsperson väljer att uppträda och bemöta klienten. Detta visar på en maktmedvetenhet vilket Berglind (1995) menar är en viktig aspekt att ta hänsyn till i klientmötet. Maktförhållandet har, enligt Berglind, stor relevans för klient och socialarbetare eftersom det är just maktförhållandet som kan påverka eller kontrollera utbytet dem emellan. Lindstedt (2000) beskriver klientens möte med gräsrotsbyråkraten som ett möte med maktens ansikte.

Berglind (1995) påpekar att det finns en risk att socialarbetaren omedveten styrs av lusten att utöva makt. Några av informanterna uttrycker en medvetenhet om att deras bedömning av ärenden kan påverkas av klientmötet och de betonar här nödvändigheten av handledning och hjälp med bedömning i sådana ärenden av någon utomstående som kan se ärendet objektivt. Vi ser här hur klientmötet faktiskt kan påverka bedömningar och beslut och att det är upp till varje socialsekreterare att medvetandegöra denna maktaspekt i sitt arbete. Även då det handlar om att ställa krav på klienten upplever informanterna att det finns ett handlingsutrymme. En av intervjupersonerna menar att det finns en fara i att detta handlingsutrymme kan missbrukas då man t.ex. kan välja att ställa högre krav fast man vet att de kanske borde vara låga i just det här fallet. Berglind (1995) påpekar att byråkraten har möjlighet att använda sig av negativa sanktioner om klienten inte uppfyller ställda krav, t.ex. kan socialbidrag dras in om inte stämpling sker hos Arbetsförmedlingen. Att som klient tala förtroligt med någon med maktmedel till förfogande är inte lätt och *hur* detta handlingsutrymme tillvaratas av gräsrotsbyråkraten är i slutändan ett personligt ansvar anser Berglind (1995).

5.7 Handlingsutrymmet utifrån individen och relationer

Enligt informanterna i vår studie upplever de att det finns ett stort handlingsutrymme då det gäller att göra individuella bedömningar samtidigt som de beskriver att man måste hålla sig inom de givna ramarna som utgörs av lag och riktlinjer. Denna beskrivning överensstämmer med hur Carlsson (2005) och Morén (1996) beskriver begreppet handlingsutrymme. De menar att handlingsutrymmet utgörs av det svängrum och den rörelsefrihet som det sociala systemet och organisationen tillåter. Inom dessa ramar upplever våra informanter handlingsutrymmet som nödvändigt och de betonar vikten av att kunna göra undantag och bedömningar från ”*fall till fall*”. Något som Morén (1996) beskriver som tolknings- och handlingsmöjligheter.

När vi tittar närmare på vad informanterna upplever påverkar dem i detta handlingsutrymme rör vi oss inom Berglinds (1995) fyra nivåer där han pekar på underlättande och hindrande faktorer för handlandet inom handlingsutrymmet. Berglinds första nivå är den *intraindividuell* strukturen som utgörs av individens påverkbara förutsättningar att handla dvs. individens inre förutsättningar. Inom denna struktur talar informanterna om egna viktiga och användbara egenskaper där flexibilitet, lyhördhet och en positiv människosyn nämns flera gånger som underlättande egenskaper inom handlingsutrymmet. Vad informanterna övervägande tror påverkar dessa individuella egenskaper är framförallt vad man bär med sig från utbildningen samt den rådande arbetsplatskulturen.

Den andra nivån Berglind talar om är den *interindividuell* strukturen, som vi tidigare nämnt i samband med klientmötet. Här ryms de förutsättningar som ges utifrån förhållandet mellan människor. Intervjupersonerna talar här om ”den

mänskliga faktorn” och sin medvetenhet om hur de trots sin yrkesroll påverkas av olika relationer. De relationer som informanterna upplever påverkar arbetet inom handlingsutrymmet är relationerna till kollegor, klienter men även till närmaste chef. Till de underlättande faktorerna inom denna struktur hör framförallt kollegorna enligt intervjupersonerna. Alla informanter lägger stor vikt vid möjligheten att kunna diskutera sitt arbete och sina bedömningar med kollegor och närmaste chef och de ser detta som en förutsättning för att kunna utföra ett adekvat arbete. Man nämner både behovet av att *”bolla”* ärenden men även behovet av att få hjälp med en objektiv bedömning av sina ärenden nämns. Vi kan dock tänka oss att relationen till kollegor och chef även kan utgöra en hindrande faktor inom handlingsutrymmet då åsikter går isär och om man har olika syn på hur lag och riktlinjer bör tolkas. En av informanterna anser sig ha upplevt detta på en tidigare arbetsplats och har därför sökt sig därifrån. Hon beskriver sitt handlingsutrymme på denna tidigare arbetsplats som lika med noll.

Relationen till klienterna och hur denna påverkar handlingsutrymmet upplever informanterna olika. De av intervjupersonerna som arbetar med mindre klientkontakt upplever inte denna relation som varken hindrande eller underlättande i arbetet. Vi tolkar detta som att de informanter med mindre klientkontakt utsätts mindre för den korseld, som Johansson (1997) talar om, där klientens krav och önskemål ställs mot organisationens ramar, regler och direktiv. De som arbetar med större klientkontakt uttrycker en medvetenhet om att relationen på olika sätt kan påverka arbetet men att den helst inte ska göra det. Vi kan tolka detta som att de ibland ser klientkontakten som en hindrande faktor inom handlingsutrymmet då den kan påverka bedömningar och beslut. Utifrån sin studie anser Byberg (2002) att det förefaller svårt att kombinera en hög handlingsfrihet hos tjänstemännen med bevarandet av klienternas rätt till lika behandling. För att undvika godtycklighet förespråkar Byberg en mer kontrollerad, styrd och byråkratisk organisering av socialtjänstens bidragsverksamhet, något intervjupersonerna inte ser som en hållbar lösning. Informanterna tycks istället mena att den *”mänskliga faktorn”* är något man måste acceptera och medvetandegöra i sitt arbete.

5.8 Rättsäkerheten och handlingsutrymmet

Rättsäkerheten är något som alla informanter på olika sätt berör då de resonerar kring sitt handlingsutrymme. Dels talar man om, som vi tidigare nämnt, *”den mänskliga faktorn”* och att bedömningar och beslut utifrån denna kan bli olika. Men detta är inte något man uppehåller sig vid utan vad informanterna istället betonar är övertygelsen om de skillnader som finns mellan kommuner och stadsdelar.

Om vi börjar med att titta på faran för skillnader i bedömningar mellan enskilda handläggare måste vi sätta detta i förhållande till berättigandet av handlingsutrymmet. Enligt Johansson (1997) är gräsrotsbyråkraterna svåra att direktövervaka i sitt arbete då de i större utsträckning än andra yrkesgrupper behöver handlingsfrihet för att kunna uträtta ett adekvat arbete. Johansson menar att det nödvändiga handlingsutrymmet, tillsammans med utsattheten för influenser utifrån som ryms i arbetssituationen, gör gräsrotsbyråkraten väldigt svår att kontrollera. Informanterna medger att skillnader kan uppstå mellan handläggare men anser att rättsäkerheten är tämligen god inom sin enhet och kommun. De ser inte ett minskat handlingsutrymme som en lösning. Istället betonar man faran i att inskränka handlingsutrymmet då klientens rättsäkerhet minskar om man inte har

möjlighet att göra individuella bedömningar, möjlighet att göra undantag samt ta hänsyn till olika bakomliggande faktorer i ärenden. Lindstedt (2000) beskriver gräsrotsbyråkratens dilemma då denna ska hantera förhållandet mellan lika behandling och individuella hänsynstaganden. Kraven från överordnade och klienter är dessutom många gånger oförenliga. Utifrån sin studie anser Byberg (2002) att det förefaller svårt att kombinera en hög handlingsfrihet hos tjänstemännen med bevarandet av klienternas rätt till lika behandling. Vi tolkar det som att intervjupersonerna här har en annan uppfattning än Byberg. Eller snarare ett annat sätt att se på dilemmat. Informanterna menar att handlingsfriheten inom handlingsutrymmet är berättigat och nödvändig för att kunna utöva ett gott arbete. Några nämner begreppet medborgarlön och menar att detta inte utgör ett bra alternativ till försörjningsstödet. Däremot uttrycker ingen att de vill ha ett större handlingsutrymme. Detta skulle enligt informanterna försvåra arbetet och ge ökade brister i besluten.

Byberg (2002) betonar rättssäkerheten ytterligare och påpekar att anställdas subjektiva värderingar inte får bli styrande i myndighetsutövande förvaltningar. För att undvika godtycklighet förespråkar Byberg en mer kontrollerad, styrd och byråkratisk organisering av socialtjänstens bidragsverksamhet (a.a.). Även här ser vi att informanterna resonerar annorlunda än Byberg. Informanterna eftersträvar alla mindre "*fyrkantighet*" och byråkrati i sitt yrkesutövande. Ingen nämner byråkrati som något positivt utan flera uttrycker att de många gånger upplever att de kan bli "*onödigt byråkratiska*". Att subjektiva värderingar skulle bli styrande i arbetet tycks inte informanterna uppleva som någon större fara. De ger alla intryck av att vara trygga i de hjälpmedel och verktyg som finns och hur de ska använda sig av dessa. Enligt Byberg visar tidigare studier att handläggarna känner sig ensamma i sitt beslutsfattande och upplever att de får för lite stöd från organisation och ledning. Detta stämmer inte med våra informanternas upplevelse av sitt handlingsutrymme i arbetet. Flera betonar upplevelsen av en ständigt tillgänglig närmaste chef samt betydelsen av handledningstillfällen och ärendedragningar då de behöver stöd och hjälp i sitt beslutsfattande.

Däremot stämmer informanternas upplevelse av skillnader mellan kommuner och stadsdelar överens med Bybergs (2002) studie. Enligt Byberg anses de enskilda kommunerna få ett alltför stort ansvar för tillämpningen av lagen. Då detaljerade föreskrifter saknas skapar detta ett flexibelt myndighetsutövande och kritiska röster befäras att rättssäkerheten kan bli lidande. En återgång mot en mer detaljerad lagstiftning kan, anser Byberg (2002), bli en åtgärd för att mildra kritiken mot ramlagstiftningen. Flera av informanterna talar utifrån egna erfarenheter då de jobbat i olika kommuner om hur utfallet kan skilja sig åt beroende av vilken kommun eller stadsdel ärendet behandlas i. Informanterna ser detta som något negativt och efterlyser åtgärder som kan minska utrymmet som möjliggör dessa skillnader.

6. SAMMANFATTNING

Vårt syfte med denna uppsats har varit att undersöka hur socialsekreterare som arbetar med ekonomiskt bistånd upplever det individuella handlingsutrymme som ramlagen SoL ger. I vårt arbete har vi valt att utgå från gräsrotsbyråkratens perspektiv eftersom vi upplever att denna yrkesgrupps erfarenheter och åsikter sällan hörs i den offentliga debatten och i de diskussioner som förs i media angående socialbidragsverksamheten. Begreppet handlingsutrymme valde vi att undersöka eftersom vi uppfattar det som ständigt närvarande i arbetet som sker inom Socialtjänstlagen (SoL) samtidigt som vi upplever att det sällan diskuteras.

Då vi i vår studie har undersökt upplevelser har vi valt att använda oss av personliga intervjuer, dvs. kvalitativ metod, då data som baseras på emotioner, känslor och erfarenheter kräver att utforskas (Denscombe, 1995). Studien består av fem kvalitativa intervjuer med socialsekreterare som arbetar med ekonomiskt bistånd i västra Skåne.

Vad blev då resultatet av vår undersökning? För att göra resultatet så överskådligt som möjligt besvarar vi i detta avsnitt våra två frågeställningar. Vi börjar med den första som lyder: I vad upplever socialsekreteraren att handlingsutrymmet finns i det dagliga arbetet?

Utifrån våra intervjuer kan vi se att informanterna upplever att det finns ett stort handlingsutrymme i möjligheten att påverka sitt arbetssätt, sina arbetsuppgifter samt hur de prioriterar sin tid. En upplevelse som överensstämmer med Lipskys definition av gräsrotsbyråkratens arbete som kännetecknas av en stor handlingsfrihet gällande utförandet av sina arbetsuppgifter (Johansson, 1997). Enligt informanterna finns det även ett handlingsutrymme i hur man som myndighetsperson väljer att uppträda och bemöta klienten. Informanterna upplever också ett handlingsutrymme när det gäller att ställa krav på klienten och då det gäller att reglera hur stora dessa krav ska vara. Detta visar på en maktmedvetenhet vilket Berglind (1995) menar är en viktig aspekt att ta hänsyn till i klientmötet.

Men framförallt framkommer i undersökningen att intervjupersonerna upplever att det finns ett handlingsutrymme när det gäller möjligheten att göra individuella bedömningar. Möjligheten att kunna göra *undantag* i bedömningar betonar flertalet av informanterna som en viktig del i arbetet. De pekar här på nödvändigheten av ramlagens utformning och de upplever inte att detta skapar osäkerhet i bedömningsarbetet så länge bedömningar och beslut motiveras. Istället betonar man faran i att inskränka handlingsutrymmet då man anser att klientens rättsäkerhet minskar om man inte har möjlighet att göra individuella bedömningar, möjlighet att göra undantag samt ta hänsyn till olika bakomliggande faktorer i ärenden. Utifrån sin studie anser Byberg (2002) att det förefaller svårt att kombinera en hög handlingsfrihet hos tjänstemännen med bevarandet av klienternas rätt till lika behandling. Utifrån vad som framkom i vår studie ser informanterna denna fråga ur ett annat perspektiv och anser istället att en lika bedömning av klienterna skulle äventyra rättssäkerheten.

Vi går så över till att besvara vår andra frågeställning: Vad upplever socialsekreteraren kan påverka handlingsutrymmet?

Individens påverkbara förutsättningar att handla, dvs. individens inre förutsättningar, utgör i sig ett handlingsutrymme enligt Berglind (1995) vilket han kallar för den *intraindividella strukturen*. Vad informanterna övervägande upplever påverkar denna *intraindividella struktur* är framförallt den rådande arbetsplatskulturen samt vad man bär med sig från sin utbildning.

Vidare framkommer att arbetsbelastningen påverkar handlingsutrymmet då denna begränsar hur mycket engagemang och tid den enskilde handläggaren kan lägga på ett ärende. Lindstedt (2000) menar att då det är upp till handläggaren att göra prioriteringar mellan lika tvingande arbetsuppgifter så öppnar sig möjligheter för handläggaren att använda sig av sin makt. Lindstedt ser en fara i att alltför mycket makt här återfinns hos den enskilde socialsekreteraren. Intervjupersonerna uttrycker sig positivt gällande möjligheten att prioritera sina arbetsuppgifter och menar att problemet ligger i att arbetsbelastningen är för stor. Vi ser här att handlingsutrymmet indirekt påverkas av organisationen pga. begränsningar av resurser i form av ekonomi och anställda på lokal nivå.

Men framförallt är det relationer som informanterna upplever påverkar arbetet inom handlingsutrymmet. Vi rör oss här inom vad Berglind (1995) kallar för den *interindividella strukturen*. Här ryms de förutsättningar som ges utifrån förhållandet mellan människor. Intervjupersonerna betonar "*den mänskliga faktorn*" och visar en medvetenhet om hur de, trots sin yrkesroll, påverkas av olika relationer. Mest tycks relationer till kollegor, klienter men även till närmaste chef påverka handlingsutrymmet. Möjligheten att kunna diskutera sitt arbete och sina bedömningar med kollegor och närmaste chef ser alla som en förutsättning för att kunna utföra ett adekvat arbete. Kollegors och chefers åsikter och kunskap påverkar på så sätt socialsekreterarens handlingsutrymme då man "*bullar*" ärenden. Vi har dock även sett att relationen till kollegor och chef kan utgöra en hindrande faktor inom handlingsutrymmet då åsikter om metoder och syn på hur lag och riktlinjer bör tolkas går isär. En av informanterna anser sig ha upplevt detta på en tidigare arbetsplats och har därför sökt sig därifrån. Informanten upplevde sitt handlingsutrymme på denna arbetsplats som lika med noll.

Relationen till klienten och hur denna påverkar handlingsutrymmet upplever informanterna olika. Vi tolkar resultatet som att de informanter med mindre klientkontakt utsätts i lägre grad av den korseld, som Johansson (1997) talar om, där klientens krav och önskemål ställs mot organisationens ramar, regler och direktiv. De som arbetar med större klientkontakt uttrycker en medvetenhet om att relationen på olika sätt kan påverka arbetet men att den helst inte ska göra det. Vi kan tolka detta som att informanterna ibland ser klientkontakten som en hindrande faktor inom handlingsutrymmet då den kan påverka bedömningar och beslut. För att undvika godtycklighet förespråkar Byberg (2002) en mer kontrollerad, styrd och byråkratisk organisering av socialtjänstens bidragsverksamhet, något intervjupersonerna inte ser som en hållbar lösning. Informanterna tycks istället mena att den "*mänskliga faktorn*" är något man måste acceptera och medvetandegöra i sitt arbete.

7. SLUTDISKUSSION

Det har varit mycket givande och intressant att få ta del av hur socialsekreterarna i vår undersökning upplever det handlingsutrymme som skapas genom ramlagens konstruktion. Genom arbetet med vår uppsats upplever vi att vi fått en god inblick i vad det innebär att arbeta utifrån en ramlag. Men vi har även fått en ökad förståelse för de dilemman och hinder som socialsekreteraren möter i sin vardag. Under uppsatsarbetet har vi fått svar på många av de frågor som vi hade innan studiens början men under arbetets gång har också många nya tankar formats. I denna slutdiskussion vill vi dela med oss av dessa funderingar som studies resultat väckt hos oss samt även andra tankar som kretsar kring arbetet.

En fråga som vi funderat på under arbetes gång handlar om hur delaktiga socialsekreterarna egentligen är i sin egen arbetssituation. Resultatet visade på en överraskande positiv upplevelse hos informanterna angående handlingsutrymmet. Detta gjorde oss lite misstänksamma och vi har resonerat kring möjligheten att socialsekreterarna lurar sig själva då de anser sig uppleva handlingsutrymmet som tämligen stort. Har de verkligen så stora möjligheter att påverka sitt arbete som de upplever? Aronsson (1990) talar om det objektiva och subjektiva handlingsutrymmet där det subjektiva syftar på vad individen tror sig kunna göra i förhållande till det möjliga. Kan det vara ett subjektivt handlingsutrymme som socialsekreterarna talar om, vilket bara utgör en illusion av att kunna påverka arbetet? Lagen, regler och direktiv och även ekonomiska resurser är fortfarande de samma och utifrån vår studie kan vi se att just dessa faktorer upplevs som svåra att påverka. Lindstedt (2002) talar om att gräsrotsbyråkraten använder sig av någon form av copingstrategi, dvs. handlingsstrategi, som syftar till att lindra, undvika, kontrollera eller bemöta emotionell press. En tanke som dykt upp hos oss är om känslan av att vara delaktig och ha ett stort handlingsutrymme kan vara en copingstrategi hos socialsekreterarna, dvs. ett sätt att hantera emotionell press? Berglind (1995) påpekar vikten av människors behov av att tro sig kunna påverka situationer och varför skulle inte detta vara en viktig faktor även för socialsekreteraren i dennes arbete? Kan det kanske till och med vara ett medvetet val av en organisations ledning att ge medarbetare, i vårt fall gräsrotsbyråkrater, ett utrymme så att de upplever sig som delaktiga?

I sitt handlingsteoretiska perspektiv betonar Berglind (1995) betydelsen av mötet och det klagande samtalet med klienten. Vi kommer här in på några funderingar angående klientmötets betydelse. I vår studie visade det sig att två av informanterna har väldigt liten klientkontakt i sitt arbete. Samma personer uttrycker att de inte upplever några direkta problem vid beslutsfattande vilket de övriga informanterna, som har mer klientkontakt, har en hel del tankar kring. Detta resultat har fått oss att fundera över vilken betydelse mötet med klienten egentligen har. Är det en fördel eller nackdel för utrednings- och bedömningsarbetet att möta klienten personligen? Informanterna har bekräftat att det subjektiva, den "*mänskliga faktorn*", har betydelse och att man blir påverkad i mötet. En tanke som vi lekt med är om det då inte är bättre att endast utifrån handlingar, dokument och telefonsamtal försöka göra en objektiv bedömning. En av informanterna sätter, tycker vi, fingret på detta dilemma som utgör en del av handlingsutrymmet: "*Man är ju människa ju, man påverkas olika av olika människor. Och utifrån det kan man göra olika bedömningar. Det kan vara att personer som väcker sympati hos en och det kan vara att de väcker motsatsen*".

Men om det ökar eller minskar rättssäkerheten med mindre klientkontakt i utredningsarbetet har vi ingen slutlig åsikt om. Kanske detta är en fråga att undersöka i ett framtida arbete?

Dock verkar inte vem du möter vid bidragsansökan ha störst betydelse för den bidragssökande klienten. Störst roll verkar ändå geografin spela, d.v.s. i vilken stadsdel eller kommun du ansöker. Det verkar vara av stor vikt vad man från politikernas håll prioriterar i just den enskilda kommunen. Vi märker att vårt arbete har resulterat i en hel del tankar som rör kommunens ansvar för socialtjänsten. När den nya socialtjänstlagen trädde ikraft 1982 kom ansvaret för socialtjänsten att till stor del flyttas över till de enskilda kommunerna (Byberg, 2002). Detta har resulterat i, vilket påpekas av våra informanter, att bedömningar varierar mellan kommuner på grund av skillnader i utformning av mål, riktlinjer och direktiv. Denna flexibla myndighetsutövning anser Byberg bör åtgärdas genom en återgång till en mer detaljerad lagstiftning. I vårt arbete framkom att våra informanter inte alls delar Bybergs åsikt och det gör inte heller vi. Den lösning vi ser handlar istället om att ansvaret för riktlinjerna borde ligga på en statlig nivå. Detta tror vi skulle kunna minska de skillnader som idag uppstår i bedömningar både mellan kommuner och mellan stadsdelar. Det hade varit intressant att intervjua lokala politiker om deras åsikter angående de skillnader som idag finns mellan kommuners ansvarstagande angående socialtjänsten.

När vi har jämfört vår studie med Bybergs (2002) har vi funnit både likheter och skillnader där framförallt skillnaderna har resulterat i intressanta diskussioner. Enligt Byberg visar tidigare studier att handläggarna känner sig ensamma i sitt beslutsfattande och upplever att de får för lite stöd från organisation och ledning. Men detta är inte något som framkommer i vår undersökning. Socialsekreterarna uttrycker inte alls någon osäkerhet eller vantrivsel. Tvärtom. Alla informanter framhåller de möjligheter som finns att diskutera sitt arbete och sina bedömningar med kollegor och närmaste chef. De ser detta som en förutsättning för att kunna utföra ett adekvat arbete och ingen anser att de här har för lite stöd. Att få handlingsfriheten reducerad, vilket Byberg i sin studie menar skulle bidra till en ökad trivsel, är enligt våra informanter ingen god idé. Några efterlyser tydligare riktlinjer inom vissa områden, vilket möjligtvis hade kunnat bidra till ökad säkerhet, men en reducerad handlingsfrihet tycks ingen informant efterlysa. Då det gäller trivsel och känslan av att vara ensam i sitt beslutsfattande tycker vi utifrån vår studie se att arbetsplatskulturen har en stor betydelse. Men detta förutsätter att man för att trivas som anställd helst bör delar den rådande arbetsplatskulturens åsikter om metoder och syn på hur lag och riktlinjer bör tolkas. Gör man inte det så tror vi att upplevelsen av handlingsutrymme kan bli väldigt negativ då det blir svårt att finna stöd i resonemang och motiveringar inför beslut.

Våra avslutande tankar handlar om makt och den dubbla roll som gräsrotsbyråkraten uppbär där klientstöd oftast ställs mot en kontrollerande myndighetsroll. Men även om "*känslan av någonting*". Genom vårt arbete har vi sett hur socialsekreterarens stödjande roll hela tiden integreras med den kontrollerande då krav ska ställas på klienten vilka sedan ska kontrolleras och bedömas. Det vi här funderar över är socialsekreterarens makt och hur stor denna egentligen är. Ingen av informanterna har nämnt maktaspekten då de resonerat kring sitt handlingsutrymme vilket får oss att undra om socialsekreteraren besitter någon nämnvärd makt i sin yrkesutövning. Även om vi har konstaterat att det

finns en maktaspekt i mötet med klienten så förhindras makten samtidigt av regler och riktlinjer, arbetsbelastning och resurser samt av arbetsplatskulturen. Frågan är hur verklighetsförankrat Lindstedts (2000) "*implementeringsproblem*" är då han menar att den verkliga makten finns hos tillämparen, i det här fallet socialsekreterarna, istället för hos de tänkta, nämligen beslutsfattarna. Lindstedt ser här ett kritiskt paradoxalt förhållande och menar att yrkesrollen ger handläggaren ett stort handlingsutrymme, en personlig autonomi, inte som en följd av sin kompetens utan istället som en följd av det bristande intresset från de olika aktörerna i den byråkratiska implementeringskedjan. Vi kan till en viss del hålla med Lindstedt i hans resonemang då vi också tycker oss se bristande intresse i kommunpolitik och resursfördelning. Men vi upplever inte att socialsekreteraren besitter någon större autonom makt egentligen. Trots det tämligen stora handlingsutrymmet finns en ständigt pågående kontroll av socialsekreterarens arbete. I utredningsprocessen påverkas arbetet av arbetsplatskulturen och kollegor och efter beslutsfattandet kontrolleras socialsekreteraren genom granskning och överklaganden. Hur mycket makt finns det då egentligen över? Vår tolkning blir att maktaspekten har störst möjlighet att användas i mötet med klienten och här uppfattar vi den, precis som informanterna, som en nödvändighet för att kunna utföra ett adekvat arbete. Visst finns det en alltid en risk för godtycklighet inom handlingsutrymmet, då socialsekreteraren trots allt är människa, men vi kan inte se vad handlingsutrymmet skulle kunna ersättas med. Vi anser att handlingsutrymmet, om det används rätt, definitivt kan ses som ett nödvändigt verktyg. Det ger socialsekreteraren den exklusiva möjligheten att uppfatta, gripa och utreda "*känslan av någonting*", vilket en av informanterna beskriver då hon beskriver vad som händer i mötet med klienten. Vi tror att det kan vara svårt att finna något annat fungerande verktyg än handlingsutrymmet för gräsrotsbyråkraten i dennes arbete där "*känslan av någonting*" ofta har stor betydelse.

Referenslitteratur:

- Aronsson, Gunnar & Berglind, Hans (red) (1990). *Handling och handlingsutrymme*. Lund: Studentlitteratur.
- Barbosa da Silva, António (1996). Analys av texter i Svensson, Per-Gunnar & Starrin, Bengt (red) (1996). *Kvalitativa studier i teori och praktik*. Lund: Studentlitteratur.
- Berglind, Hans (1995). *Handlingsteori och mänskliga relationer*. Borås: Natur och kultur.
- Byberg, Ingrid (2002). *Kontroll eller handlingsfrihet? – en studie av organiseringens betydelse i socialbidragsarbete*. Rapport i socialt arbete nr 101 – 2002. Edsbruk: Akademitryck AB.
- Carlsson, Bengt (2005). *Hjälpprocesser i socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur.
- Denscombe, Martyn (2000). *Forskningshandboken – för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. Lund: Studentlitteratur.
- Eriksson, Lisbeth & Markström, Ann-Marie (2000). *Den svårfångade socialpedagogiken*. Lund: Studentlitteratur.
- Johansson, Roine (1997). *Vid byråkratins gränser – om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientorienterat arbete*. Lund: Arkiv Förlag.
- Jönsson, Sara, Tranquist, Joakim & Petersson, Harry (2003). *Mellan klient och organisation. Psykosocial arbetsmiljö i arbete med människor*. Fjärrlån.
- Kvale, Steinar (1997). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindstedt (2000). *Maktens ansikte och känslans vanmakt*. En studie om handlingsfrihet och styrning vid socialsekreterares arbete med ekonomiskt bistånd. Göteborg: Sociologiska institutionen.
- Morén, Stefan (1996). *Förändringens gestalt – om villkoren för mänskligt bistånd*. Stockholm: Nordstedts Juridik AB.
- Norström, Carl & Thunved, Anders (2003). *Nya sociallagarna – med kommentarer, lagar och författningar som de lyder den 1 januari 2003*. Stockholm: Författarna och Nordstedts Juridik AB.
- Rosengren, Karl Erik & Arvidson, Peter (2002). *Sociologisk metodik*. Malmö: Liber.
- Svensson, Per-Gunnar & Starrin, Bengt (red.) (1996). *Kvalitativa studier i teori och praktik*. Lund: Studentlitteratur.
- Thurén, Torsten (1998). *Källkritik*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.

Wallén, Göran (1996). *Vetenskapsteori och forskningsmetodik*. Lund: Studentlitteratur.

Övriga referenser:

(webzone.hs.mah.se).

IP's bakgrund:

Vill du berätta lite om vad du arbetar med och hur länge du har gjort det?

IP's beskrivande av sitt arbete:

Kan du beskriva en vanlig arbetsdag och vilka moment som ingår i ditt arbete?

Vilka moment känner du att du funderar mycket över i ditt dagliga arbete?

Vad handlar dessa funderingar om?

Finns det någon att diskutera detta med? Kollegor, handledning, chef?

Handlingsutrymmets storlek:

Upplever du att du själv kan påverka ditt arbete/en utredning/ett beslut?

Vilka moment i arbetet upplever du att du kan påverka? På vilket sätt?

Upplever du någon gång att du inte kan påverka en utredning/ett beslut och i vilket sammanhang känner du detta?

Upplevelse av handlingsutrymme och arbetet inom en ramlag:

Kan du berätta om någon utredning/situation då du tydligt upplevt att ramlagen gett ett utrymme för dina egna åsikter, bedömningar och erfarenheter?

Vad upplever du påverkar/styr dig i dina överväganden då du fattar beslut?

Vad tror du den enskilda socialsekreteraren bär med sig som är användbart i arbetet inom en ramlag? Upplever du att detta kan påverka arbetet/utredningar/beslut? På vilket sätt?

Upplever du några svårigheter med att arbeta utifrån en ramlag?

Vad upplever du att du kan använda dig av i dessa situationer?

Avslutande direkta frågor:

Vad innebär begreppet individuellt handlingsutrymme för dig?

På en skala mellan 1 – 10, hur mycket handlingsutrymme upplever du att du har i ditt arbete?

Hur skulle du vilja att handlingsutrymmet ser ut i framtiden i ditt arbete?

Övrigt:

Egna åsikter och funderingar?

Något vi borde ha frågat?

Temat:

Organisation

Kategorier: ekonomi resurser tid
samarbete med andra organisationer

Egen arbetssituation

Kategorier: stöd kollegor delaktighet
riktlinjer byråkrati

Klienten

Kategorier: stöd faller mellan stolar
 eget ansvar tydlighet
nyttjar/utnyttjar systemet

Handlingsfrihet

Kategorier: rutiner arbetssätt klientmötet
krav på klient prioriteringar

Bedömningar

Kategorier: individuella bedömningar motiveringar
beslut undantag rättsäkerhet