

”MAN SLÅR KNUT PÅ SIG SJÄLV”

– EN KVALITATIV STUDIE OM
SOCIALSEKRETERARES UPPLEVELSE AV
HANDLINGSUTRYMME

Kandidatuppsats
Offentlig förvaltning

Camilla Andersson
Rebecka Hellgren
Emma Isfeldt

A-K2018:20



HÖGSKOLAN I BORÅS

Program: Administratörprogrammet

Svensk titel: "Man slår knut på sig själv"

Engelsk titel: "You make it seem impossible"

Utgivningsår: VT19

Författare: Camilla Andersson, Rebecka Hellgren och Emma Isfeldt

Handledare: Andreas Liljegren

Examinator: Erik Ljungar

Nyckelord: Socialsekreterare, handlingsutrymme, beslutsfattande, gräsrotsbyråkrati

Sammanfattning

För en socialsekreterare innebär handlingsutrymmet ett visst mått av självbestämmande i sin yrkesutövning. Socialsekreterare förväntas i sitt yrke hantera komplexa situationer och svåra bedömningar. De ska i bedömningar och beslut utgå från klienten samtidigt som de ska förhålla sig till organisationens ramar. Socialsekreterare behöver sitt handlingsutrymme för subjektiva bedömningar, samtidigt som handlingsutrymme kan anses bidra till problem för både klient och organisation. Syftet med denna studie var att få en djupare förståelse för socialsekreterares upplevelse av handlingsutrymme inom socialtjänsten på lokal nivå. Studien har genomförts utifrån ett kvalitativt tillvägagångssätt med semistrukturerade intervjuer. Vidare har Michael Lipskys teori om gräsrotsbyråkrati och gräsrotsbyråkrater använts, vilket studiens resultat analyserats utefter. Resultatet påvisar att socialsekreterare upplever att handlingsutrymme formas av socialsekreterarens egna värderingar och erfarenheter. Det framkommer även i resultatet att socialsekreterare upplever att handlingsutrymme begränsas av arbetssituation, lagar och tolkningsutrymme, regler och riktlinjer samt ekonomiska förutsättningar. Vidare upplever socialsekreterarna att de har beslutsfattande inom sin delegation, det framkommer även att socialsekreterare upplever sig ha ett indirekt handlingsutrymme. Det indirekta handlingsutrymmet kan anses bidra till att utöka socialsekreterarens handlingsutrymme. Studien bekräftar att socialsekreterare har ett handlingsutrymme men att handlingsutrymmet upplevs olika, där socialsekreterares upplevelse av handlingsutrymmet påverkas av sociala och organisatoriska faktorer.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	INTRODUKTION	1
1.1	Inledning och bakgrund	1
1.2	Syfte och frågeställningar	2
1.3	Disposition	3
2	TIDIGARE FORSKNING	3
2.1	Socialt arbete	3
2.2	Handlingsutrymme inom socialt arbete	4
2.3	New public management	5
3	TEORETISK REFERENSRAM	6
3.1	Gräsrotsbyråkrati	6
3.2	Gräsrotsbyråkrater	6
3.3	Gräsrotsbyråkratens handlingsutrymme	7
3.4	Gräsrotsbyråkratens dilemma	8
4	METOD	9
4.1	Val av forskningsmetod	9
4.2	Urval	9
4.3	Material, tillvägagångssätt och bearbetning	10
4.4	Kvalitetskriterier	11
4.5	Forskningsetiska överväganden	12
4.5.1	Informationskravet	12
4.5.2	Samtyckeskravet	12
4.5.3	Konfidentialitetskravet	12
4.5.4	Nyttjandekravet	13
5	RESULTAT	13
5.1	Upplevelser av vad som formar handlingsutrymmet	13
5.1.1	Värderingar	13
5.1.2	Erfarenheter	14
5.2	Upplevelser av handlingsutrymmets begränsningar	15
5.2.1	Arbetsituationen	15
5.2.2	Lagar och tolkningsutrymme	16
5.2.3	Regler och riktlinjer	17
5.2.4	Ekonomiska förutsättningar	18
5.3	Upplevelser av det egna beslutsfattandet	19
5.3.1	Delegation	19
5.3.2	Indirekt handlingsutrymme	20
5.4	Sammanfattning av resultat	21
6	DISKUSSION	21
6.1	Upplevelse av vad som formar handlingsutrymmet	22
6.2	Upplevelser av handlingsutrymmets begränsningar	23
6.3	Upplevelser av det egna beslutsfattandet	24
6.4	Studiens Dworkin donut	25

7	AVSLUTNING.....	26
7.1	Metoddiskussion	26
7.2	Framtida forskning.....	27
7.3	Slutsats	27
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	29
	BILAGA: INTERVJUGUIDE.....	31

1 INTRODUKTION

1.1 Inledning och bakgrund

Att arbeta som socialsekreterare är en utmaning. En socialsekreterares arbete innebär bland annat att sammanbinda klientens behov med organisationens uppdrag, genom sin professionella kunskap. Det utrymme en socialsekreterare har till att fatta självständiga beslut kallas handlingsutrymme. Handlingsutrymme är ett begrepp som ofta används inom offentlig förvaltning, dock kan begreppet handlingsutrymme anses vara abstrakt. Visuellt kan handlingsutrymme liknas en donut (bakverk med hålrum i mitten), hålrummet i donuten utgör handlingsutrymmet och donuten är handlingsutrymmets begränsningar (Dworkin 1978, ss. 31-32). Trots komplexiteten kring att arbeta som socialsekreterare, kan yrket ändå ses som kreativt i viss mån. Socialt arbete existerar inte bara, utan skapas genom de handlingar som socialsekreteraren utför. Därmed är socialsekreterare en del av att forma samhällets sociala arbete i sin yrkesutövning (Svensson, Johansson & Laanemets 2008, s. 30).

Socialt arbete inom Socialtjänsten är styrt av lagar och formas av sociala förhållanden, ekonomi och lokala politiska beslut. Ramarna för socialt arbete är till stor del tydliga och formulerade i förväg. Det innebär att även om den enskilde socialsekreteraren har en åsikt utifrån sin kunskap och erfarenhet i arbetet måste hänsyn tas till kommunens ekonomi och politiska policys (Svensson, Johansson & Laanemets 2008, s. 84-85). Det sociala arbetet har med åren förändrats. En av det större förändringarna som skett inom offentlig sektor och således inom socialtjänsten, är förändringen av organisationens styrning. New public managements (NPM) inträde i offentliga sektorn har bidragit till att öka effektiviteten, vilket i sin tur har haft en inverkan på villkoren för socialt arbete (Liljegren och Parding 2010 ss. 270-271).

Socialsekreterare arbetar bland annat inom Socialtjänsten, yrkesutövningen ser olika ut beroende på vilken enhet denne är verksam i. Socialtjänsten är en människobehandlande organisation som bidrar till Sveriges välfärd (Svensson, Johansson & Laanemets 2008, s. 37). Socialsekreterare utbjuder ett antal olika välfärdstjänster för medborgarna, bland annat hjälper dem missbrukare, äldre, barn och ungdomar. Yrket innefattar också ekonomiskt bistånd (Svensson, Johansson & Laanemets 2008, s. 48). En socialsekreterare använder sin profession till att bedöma varje enskilt fall utifrån subjektiva bedömningar. Socialsekreterarnas självständighet i arbetet är en viktig del för att kunna tillgodose varje klients behov på bästa sätt (Svensson, Johansson & Laanemets 2008, s 84-85).

Att arbeta som socialsekreterare innebär att arbetet till stor del är reglerat genom socialtjänstlagen. Socialtjänstlagen är dock en ramlag som ger utrymme för egna tolkningar och förutsätter att varje enskilt ärende ska bedömas individuellt. Utrymmet för tolkning ses därför som en del av socialsekreterarnas handlingsutrymme. Det finns dock ytterligare lagar som Socialtjänsten formar sina beslut efter, även dessa lagar innehar mer eller mindre tolkningsutrymme (Socialdepartementet 2005). Socialsekreterarens yrkesroll är i verkligheten komplex, de har inte endast lagar och förordningar att förhålla sig till utan även politiska beslut på både lokal och statlig nivå, samtidigt krävs det att de ser till individen i sammanhanget. Deras arbete kan beskrivas som ett yttre och ett inre uppdrag. Det yttre uppdraget innefattar uppdrag från organisationen, lagar, förordningar och regler. Medans det inre uppdraget istället utgör socialsekreterarens relation till sina klienter där klientens önskemål ska tas i beaktande (Lindgren 1999).

Varför har vi då valt att studera handlingsutrymme i denna studie?

Handlingsutrymmet är komplext men nödvändigt inom professionellt arbete. Genom handlingsutrymme värderar och fastställer professionella de faktorer som behövs vid bedömning och beslut utifrån sociala, politiska, organisatoriska, byråkratiska och ekonomiska omständigheter (Evetts 2002). Det finns även en möjlighet för professionella att påverka det utrymme de tilldelats av organisationen samt utvidga sitt handlingsutrymme (Svensson, Johansson & Laanemets 2008, s. 25). Motsatser till handlingsutrymme finns, där regelverk styr de professionellas beslut och utrymmet för möjligheten till subjektiva bedömningar minskar. Resulten fattas då utan handlingsutrymme och är styrda av lagar och regler, även benämnt som icke-diskretionärt beslutsfattande. Diskretionärt beslutsfattande innebär istället att professionella ges utrymme till subjektiva bedömningar, i denna mening anses de professionella ha kunskapen att fatta besluten. Inom professionellt arbete är det nödvändigt med handlingsutrymme men det kan också innebära vissa problem, speciellt inom byråkratier där högt handlingsutrymme finns (Liljegren & Parding 2010). Problem kan uppstå då handlingsutrymmet kan göra att klienter frångår dess rättigheter. Ur ett rättvise- och jämlikhetsperspektiv kan handlingsutrymme leda till att socialsekreterare bedömer klienternas behov olika. Det kan även uppstå problem inom organisationerna då yrkesutövarna möjligen skulle kunna sätta sina egna behov framför organisationens (Mintzberg 1993).

Vi anser att det är intressant att studera socialsekreterares upplevelse av sitt handlingsutrymme då handlingsutrymmet är nödvändigt inom en byråkratisk organisation såsom socialtjänsten, men också problematiskt ur andra perspektiv. Ett intresse väcktes att studera socialsekreterares verklighet och att djupare förstå socialsekreterarens synsätt på handlingsutrymme (Mintzberg 1993; Evetts 2002).

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med studien är att få djupare förståelse för socialsekreterares upplevelse av handlingsutrymme inom socialtjänsten på lokal nivå. Tre frågeställningar har utvecklats för att besvara syftet.

Frågeställningar vi kommer utgå ifrån är:

Vad upplever socialsekreterare för handlingsutrymmet?

Vad upplever socialsekreterare begränsar handlingsutrymmet?

Vad upplever socialsekreterare att de har beslutsfattande inom?

1.3 Disposition

Kapitel 1 - Introduktion: Detta kapitel ger en inblick i studiens fokus via inledning, syfte samt frågeställningar.

Kapitel 2 - Tidigare forskning: Detta kapitel presenterar tidigare forskning inom socialt arbete, socialsekreterare och handlingsutrymme.

Kapitel 3 - Teoretisk referensram: Detta kapitel redogör studiens teoretiska referensram som utgår från Lipskys teori gällande gräsrotsbyråkrati och gräsrotsbyråkrater samt deras handlingsutrymme och dilemman.

Kapitel 4 - Metod: Detta kapitel beskriver metodvalen som har gjorts i studien samt forskningsetiska överväganden.

Kapitel 5 - Resultat: Detta kapitel presenterar studiens resultat.

Kapitel 6 - Diskussion: Detta kapitel diskuterar studiens resultat med tidigare forskning samt teoretisk referensram.

Kapitel 7 - Avslutning: Detta kapitel innehåller studiens slutsatser samt reflektioner kring metodval och fortsatt forskning.

2 TIDIGARE FORSKNING

I detta avsnitt kommer vi redovisa tidigare forskning som berör socialt arbete, socialsekreterare och handlingsutrymme. Det finns brister i tidigare forskning gällande socialarbetarens upplevelse av handlingsutrymme, forskningen kring detta område är inte omfattande. Det gör att området blir mer intressant och betydande att studera. Gällande socialtjänsten och socialt arbete har avhandlingar gjorda i Sverige bidragit till tidigare forskning, då syftet i studien har ett fokus på socialsekreterare och socialtjänsten i Sverige.

2.1 Socialt arbete

Fokus kan se olika ut gällande tidigare forskning kring socialt arbete. Larsson och Morén (1988) har exempelvis ett fokus på socialtjänstens organisation. De ställer sig kritiska till organisationens regelstyrning och byråkrati, vilket medför begränsningar och hinder för själva klientarbetet (Larsson & Morén 1988). Billquist (1999) beskriver istället det klientnära fokuset, vilket innebär att samspelen och relationen mellan socialarbetare och klienten står i fokus istället för organisationen. Klientarbetets "två ansikten" beskrivs där det första ansiktet utgörs av den hjälpprocess som klienter får via stöd, råd och materiellt bistånd medan det andra ansiktet utgörs av regler och lagar som ska följas av socialarbetaren. Enligt Billquist är dessa samspelade och parallella processer. Billquist beskriver även socialsekreterarens komplexa och svåra roll gällande att skapa en helhetsbild av en klients livssituation då de ofta har olika

delar av klientarbetet och sitter på olika avdelningar. Socialtjänsten kan därför genom verksamhetens organisation anses kontrollera klientarbetet genom utformningen av arbetsuppgifter och miljön på kontoret (Billquist 1999). Även Carlsson (2003) beskriver socialsekreterarens dubbla uppdrag där de har uppdrag från samhället och socialtjänsten, samtidigt som de även har ett uppdrag från klienten. Han förespråkar ett aktivt deltagande från klienten, där socialsekreterare tillåts ha ett professionellt handlingsutrymme. Carlsson beskriver vidare att socialsekreterare innehar mer makt i relation till klienterna, vikten av att skapa relationer mellan klient och socialsekreterare betonas för att kompensera upp obalansen av makt. Socialsekreteraren och klienten bör skapa en relation som är präglad av stöd, respekt och ömsesidighet (Carlsson 2003).

2.2 Handlingsutrymme inom socialt arbete

Enligt Evans och Harris (2004) framkommer att begreppet "discretion" kan jämföras med socialarbetarens handlingsutrymme och självständighet. Studien har fokus på två synsätt av handlingsutrymme, vilka är Lipskys och Howes synsätt. Därigenom kommer Evans och Harris fram till två olika slutsatser i sin artikel. Den ena slutsatsen är att handlingsutrymme kan underlätta gällande beslutsfattande för den professionella men detta kan även bli en maktutövning gentemot klienten. Därför anses handlingsutrymme bidra till både positiva och negativa effekter. Den andra slutsatsen är att riktlinjer och regler inte alltid leder till att handlingsutrymmet blir begränsat utan regler kan även leda till att handlingsutrymmet blir större för socialarbetaren (Evans & Harris, 2004).

Wörten (2010) beskriver att socialsekreterares handlingsutrymme begränsas av organisationernas riktlinjer och den offentliga sektorns lagar. Dessa faktorer blir motstridiga krav som påverkar socialsekreterarnas prioriteringar. Enligt Wörten upplever socialsekreterare att de har tillräckligt med tid att utföra sitt arbete, däremot anser socialsekreterarna att de har motstridiga krav som medför en snedvriden arbetsfördelning. Socialsekreterare anses därför tvungna att prioritera bland sina ärenden (Wörten 2010). Angelin, Hjort & Salonen (2014) beskriver också att socialsekreterarens arbete innehåller motstridiga krav. Dessa motstridigheter kan stå i strid organisationens mål (Angelin, Hjort & Salonen 2014).

Enligt Evans (2011) kan socialsekreterare välja att betrakta lagar ur två olika perspektiv. Lagar kan anses vara ett hjälpmedel och ge klarhet i arbetet eller istället anses vara en begränsning för handlingsutrymmet (Evans, 2011). Socialsekreterares handlingsutrymme beskriver Duner och Nordström (2006) definieras av moraliska, juridiska samt organisatoriska omständigheter. Att hitta balans mellan dessa tre omständigheter är svårt då det är människor socialsekreterare arbetar med. Beslut ska grunda sig på likabehandlingsprincipen, lagar och riktlinjer. Enligt Duner och Nordström är dock lagar och riktlinjer motsägelsefulla och vaga, och medför en viss problematik för socialsekreterares beslutsfattande (Duner & Nordström 2006). Även Molander (2011) skildrar lagar och riktlinjer som tvetydiga för socialarbetare och ger inte utrymme för komplexa individuella fall, detta anses vara en konsekvens av likabehandlingsprincipen (Molander 2011).

2.3 New public management

Liljegren och Parding (2010) diskuterar utvecklingen som skett inom välfärdsprofessioner genom åren. Denna utveckling har inneburit en förändring för de professioner som arbetar med välfärd, främst genom New Public Managements (NPM) introduktion i den offentliga förvaltningen. NPM medförde att organisatoriska styrsätt från den privata sektorn tillämpats på den offentliga sektorn, med målet att öka effektiviteten inom den offentliga sektorn. Detta har påverkat villkoren för de professionellas yrkesutövande inom offentliga organisationer, förtroende att fatta beslut, kunskapssyn samt organisationers legitimitet förändrades (Liljegren & Parding 2010).

Professioner ingår i flera yrkeskategorier i offentlig sektor, där ibland innefattas socialsekreterare som har en viss typ av egenskap i sitt yrke på grund av deras utbildning och kompetens. Arbetet bedrivs tämligen självständigt, detta kan även likställas med professionellt handlingsutrymme. Liljegren och Parding (2010) menar att professionella tenderar att eftersträva handlingsutrymme i sin yrkesutövning, då det är en stor del av deras existens. Inom socialtjänsten finns det flera faktorer som inskränker på handlingsutrymmet såsom organisatoriska, ekonomiska, sociala, politiska och byråkratiska omständigheter. Således kan strikta regelverk ses som en begränsning till handlingsutrymmet för socialarbetare (Liljegren & Parding 2010).

Liljegren och Parding (2010) beskriver vidare att den evidensbaserade praktiken inom socialt arbete är en effekt av de styrningsriktlinjen som NPM medförde. Evidensbaserad praktik syftar till att standardisera yrkesutövningen för de sociala arbetarna och likställa att alla medborgare får tillgång till likvärdiga och kvalitetssäkrade insatser. Den evidensbaserade praktiken har inte tagits emot med öppna armar från alla socialarbetare då denna organisatoriska styrform tenderat till att avprofessionalisera professioner och göra handlingsutrymmet allt mer begränsat (Liljegren & Parding 2010).

Johansson (2012) beskriver upplevelser av den egna makten samt andra grupperns makt gällande strategiska verksamhetsområdet, bland olika aktörer i den svenska socialtjänsten. Detta jämförs sedan med hur makten och inflytande fördelas enligt litteratur och lagar. Det egna inflytandet av makt samt den ”riktiga” fördelningen av inflytande och makt uppfattas samstämmigt bland aktörerna som studeras. Cheferna var de som ansåg sig ha mest inflytande över organisations- och policyfrågor och det är även dem som enligt litteratur och lagar tillskrivs mest makt över dessa områden. Politikerna kände att de hade ett stort inflytande på områden såsom delegation och politik samt delvis inom organisationsfrågor, det var dock cheferna som upplevde att de hade starkast inflytande över dessa områden. Socialsekreterarna i studien hade dock ett begränsat inflytande till operativa förfarande och val av arbetsmetoder. Enligt Johansson är NPM-modellens styrning allmänt accepterad och tillämpad inom socialtjänsten i Sveriges. Han anser att det krävs en diskussion mellan, politiker, tjänstemän och medborgare gällande hur maktfördelningen i lagstiftningen är ämnad att tolkas samt vem som bär ansvaret vid misskötsel, misslyckanden samt misshandling vid verkställandet av reformer inom socialtjänsten. En sådan diskussion skulle möjligen leda till ett förbättrat styrningssätt bland sociala tjänster där tjänstemäns och chefers ansvar utökas (Johansson 2012).

3 TEORETISK REFERENSRAM

I detta avsnitt kommer vald teori för studien redovisas. Huvudteori i denna studie är Michael Lipskys teori gällande "street-level Bureaucracy" och "street-level bureaucrats". Vi har valt att använda de svenska översättningarna gräsrotsbyråkrati och gräsrotsbyråkrater. Teorin utvecklades år 1980 av Michael Lipsky som studerade situationen för de yrkesroller som har direkt kontakt med medborgare i offentliga byråkratiska organisationer. De yrken han bland annat studerade var poliser, vårdpersonal, lärare och socialarbetare (Lipsky 2010, s. 3). Lipsky använder sig av begreppet "discretion" i sin teori, detta kan översättas till diskretion eller handlingsutrymme, vi har valt att använda oss av båda dessa definitioner med samma betydelse för att få varians i texten.

3.1 Gräsrotsbyråkrati

En gräsrotsbyråkrati kan se olika ut såsom ett sjukhus, polisstation eller socialkontor. Dessa verksamheter har olika men även gemensamma faktorer som Lipsky valt att analysera. Gemensamma faktorer är att de samtliga erbjuder välfärdstjänster och verkar för allmänheten. En gräsrotsbyråkrati är formad till att kunna erbjuda klienter kostnadsfri hjälp samt är anpassade till att kunna hantera ett stort antal klienter samtidigt. Dessa verksamheter har begränsade resurser att förhålla sig till (Lipsky 2010, ss. 3-4). Lipsky beskriver vidare att inom gräsrotsbyråkratiska organisationer kommer efterfrågan anpassa sig efter utbudet. Vid ett ökat utbud av resurser kommer fler klienter söka sig till organisationen, detta bidrar till att gräsrotsbyråkratin på diverse sätt kommer försöka begränsa tillträdet för klienterna samt öka kraven gällande att få ta del av resurserna. Socialtjänsten handlägger exempelvis ekonomiskt bistånd till klienter. För att anpassa efterfrågan efter utbudet kan socialtjänsten därför begränsa klienternas tillgång till resurserna genom att kräva en större arbetsinsats (Lipsky 2010, ss. 81-99).

De flesta gräsrotsbyråkratier har ett flertal motstridiga mål och diffusa målsättningar i sin verksamhet. Målkonflikterna grundar sig ofta på tre karaktäristiska utgångspunkter. Den första är att klientcentrerade mål strider mot organisationens sociala roller. Den andra är att de klientcentrerade målen strider mot de organisationscentrerade målen samt den tredje är att det råder en målkonflikt gällande gräsrotsbyråkratens rollförväntningar (Lipsky 2010, ss. 40-48).

3.2 Gräsrotsbyråkrater

I en gräsrotsbyråkrati är det gräsrotsbyråkraterna som är verksamhetens ansikte utåt, det är dem som arbetar närmast medborgarna. Offentliga tjänstemän som i sitt dagliga arbete kommer i direktkontakt med medborgarna och har utrymme för subjektiva bedömningar vid utförandet av sitt arbete, sammanfattas i begreppet gräsrotsbyråkrater (Lipsky 2010, s. 3). Enligt Lipsky (2010, s. xii) är gräsrotsbyråkrater utbildade för att bemöta individer efter deras olika situationer och förutsättningar. Samtidigt som de arbetar i en verklighet där krav på likabehandling finns, med tidspress och där organisationens mål och riktlinjer ska följas. Lipsky menar att detta är ett stort dilemma för gräsrotsbyråkrater (Lipsky 2010, ss. 27-28)

Centralt i Lipskys teori är gräsrotsbyråkratens användande av sitt handlingsutrymme samt motiven för användandet. Lipsky menar (2010, ss. 13-14) att gräsrotsbyråkraternas subjektiva bedömningar i det dagliga arbetet medför en del handlingsutrymme för dem och att det även ligger i professionernas natur. Denna diskretion innefattar att gräsrotsbyråkrater i enskilda fall inte har tydliga ramar eller regler att förhålla sig till utan ges utrymme för egna fria bedömningar att forma insatser i olika situationer. Dock innebär diskretionen inte helt fria tyglar, gräsrotsbyråkrater måste bland annat förhålla sig till direktiv, lagar, förordningar från högre instanser och således inomorganisatoriska normer och praxis. Det finns däremot en möjlighet till handlingsutrymme då direktiv, lagar och förordningar rymmer ett visst mått av egna tolkningar (Lipsky 2010, ss.13-14).

För att kunna hantera komplexiteten kring arbetsuppgifterna är det av vikt att gräsrotsbyråkrater själva utvecklar rutiner, standardiserar enklare bedömningar och insatser för sina klienter (Lipsky 2010, s. 83). Gräsrotsbyråkrater har både mått av standardisering och subjektiv bedömning som i sin tur leder till både mer eller mindre handlingsutrymme, då det är klienten som står i fokus för deras arbete. Vissa bedömningar och val av insatser kräver mänskligt omdöme, dessa kan inte ersättas av ett förprogrammerat tänk. I denna mening har gräsrotsbyråkrater en maktposition gentemot klienter, där det egna handlingsutrymmet kan leda till olika enskilda bedömningar. En gräsrotsbyråkrat har makten att både kunna missgynna och möjliggöra för en klient. Detta är både en styrka och svaghet hos de offentliga välfärdstjänsterna, då gräsrotsbyråkratens handlingsutrymme ibland är nödvändigt men även bidrar till att dessa professioner anses vara svåra att kontrollera. Vilket i sin tur medför att en gräsrotsbyråkrat har en ökad maktposition då arbetet är svårkontrollerat (Lipsky 2010, ss. 161-162).

Då gräsrotsbyråkratens arbete är svårkontrollerat kan organisationen försöka styra gräsrotsbyråkratens arbete via regler, riktlinjer och policys. Detta kan dock anses vara problematiskt av flera anledningar. Gräsrotsbyråkraten måste delvis tilldelas ett visst handlingsutrymme för att kunna bedöma och hantera varje enskild individ. De regler, riktlinjer och lagar samt oklara målsättningar som finns och som gräsrotsbyråkrater ska följa har ofta även ett otydligt språk som kan tolkas olika. Enligt Lipsky (2010, ss.159-179) kommer därför gräsrotsbyråkrater tolka dessa utifrån olika personliga och organisatoriska motiv samt utifrån sin egna professionalitet (Lipsky 2010, ss.159-179).

3.3 Gräsrotsbyråkratens handlingsutrymme

Ronald Dworkin uttalade och myntade vad som har blivit en välkänd definition av begreppet diskretion eller handlingsutrymme;

”The concept of discretion is at home in only one context; when someone is in general charged with making decisions subject to standards set by a particular authority.” – Ronald Dworkin

Ronald Dworkin förklarar sin definition med hjälp av en donut metafor. Hålet i en donut liknar han vid att det är detsamma som diskretion även kallat handlingsutrymme. Det som är runt hålet i en donut, det vill säga donuten i sig liknas de restriktioner eller ramar som begränsar handlingsutrymmet. Dworkin menar alltså att handlingsutrymmet formas i samverkan mellan profession och organisation. Det är organisationen som sätter de givna gränserna för handlingsutrymmet, dock kan professionen påverka dessa gränserna enligt Dworkin. En svag

profession blir organisationens redskap medans en stark profession kan påverka organisationens rambildning (Dworkin 1978, ss. 31-32).

Gräsrotsbyråkraters handlingsutrymme skapas och regleras utifrån olika omständigheter. Till viss del formas handlingsutrymmet av organisationen. Beroende på vilken organisation och hur dess uppdrag och ramar ser ut avgör detta hur handlingsutrymmet ser ut för den enskilde gräsrotsbyråkraten. Handlingsutrymmet är därför det utrymme gräsrotsbyråkraten har möjlighet att agera inom. Delvis formas handlingsutrymmet utifrån vilket sätt en gräsrotsbyråkrat väljer att använda och hantera handlingsutrymmet. Följaktligen har gräsrotsbyråkraterns personliga värderingar och enskilda intressen betydelse, då det i sin tur påverkar och formar handlingsutrymmet (Lipsky 2010, ss. 58-59).

Lipsky beskriver att gräsrotsbyråkrater i sitt arbete ofta har ett större handlingsutrymme än vad deras egentliga ställning motsvarar. De bedömer, utreder och åtgärdar utifrån medborgarens behov samtidigt som de ska underställa sig organisationens lagar och regler. Om exempelvis en socialsekreterare håller sig till dessa ramar inom organisationen kan de till viss del genom sitt handlingsutrymme utforma olika insatser självständigt. Enligt detta perspektiv utformas policys då gräsrotsbyråkraten möter klienten istället för i de lagstiftande församlingarna. Autonomi, kunskap och legitimitet är viktiga faktorer i Lipskys teori då desto mer legitimitet ett yrke har ju större autonomi har verksamheten (Lipsky 2010, ss. 221-225).

3.4 Gräsrotsbyråkraterns dilemma

Förutsättningarna gällande gräsrotsbyråkraterns önskan att utgå från klientens individuella behov samtidigt som krav från organisationen ska följas, är enligt Lipsky ett olösligt dilemma. Lipsky menar att dessa aldrig kommer förenas, då en gräsrotsbyråkrat alltid kommer ha en hög arbetsbelastning med för lite resurser till förfogande. Gräsrotsbyråkraten kommer dock alltid ha ett utrymme för det enskilda handlingsutrymmet, då de inte kommer kunna styras fullt ut av organisationen. Enligt Lipsky kan en kvalitetssäkring av handlingsutrymmet bidra till att gräsrotsbyråkraterns arbetssituation förbättras samt ökar rättssäkerheten för klienten. Kvalitetssäkringen innebär att klienters inflytande ökar genom en ökad transparens i beslutsprocessen. Klienten får då möjlighet att erhålla vilka ställningstaganden som gräsrotsbyråkraten tagit i beslutet samtidigt som denne ges en möjlighet till utvärdering och överklagan av beslutet. Lipsky menar även att genom att låta gräsrotsbyråkrater med samma arbete utvärdera varandras ärenden kan detta leda till en stödjande funktion i det dagliga arbetet. Detta kommer leda till en kvalitetssäkring av handlingsutrymmet samt förbättra gräsrotsbyråkraterns situation (Lipsky 2010, ss. 192-212).

Sammanfattningsvis anser Lipsky och Dworkin att handlingsutrymme är en möjlighet för gräsrotsbyråkrater att välja hur de ska agera utifrån utrymmet organisationen ger. Gräsrotsbyråkrater ges inte bara en möjlighet att välja inom de organisatoriska ramarna utan kan även påverka dessa samt sätta egna gränser. Handlingsutrymme är en nödvändighet men bidrar också till dilemman för gräsrotsbyråkrater (Lipsky 2010, ss. 221-225; Dworkin 1978, ss. 31-32). I denna studie anses därför Lipskys samt Dworkins teori vara lämpliga då de bidrar till en ökad förståelse för socialsekreterares handlingsutrymme samt vad som formar och begränsar handlingsutrymmet.

4 METOD

I detta avsnitt kommer studiens metod redovisas. Avsnittet redogör för hur studiens empiriska material har samlats in och bearbetats samt hur etiska reflektioner har förts. Genomförandet redogörs under rubrikerna: val av forskningsmetod, urval, material, kvalitetskriterier, tillvägagångssätt och bearbetning, analys av insamlat material och forskningsetiska överväganden.

4.1 Val av forskningsmetod

Då syftet i denna studien var att undersöka socialsekreterares upplevelse av handlingsutrymme har ett kvalitativt tillvägagångssätt valts för att kunna svara på syftet. Ett kvalitativt tillvägagångssätt är en forskningsstrategi som har en tonvikt på ord (Bryman 2018, s. 454). Den kvalitativa forskningen har ett tolkande synsätt till skillnad från den kvantitativa forskningen som har ett positivistiskt synsätt, där användandet av en kvalitativ metod leder fram till resultat som är mer subjektiva och beskrivande. Vi ville få fram detaljerad och djupgående information angående socialsekreterares upplevelser av handlingsutrymme och därför ansåg vi att en kvalitativ metod skulle bidra till detta mer än en kvantitativ metod (Bryman 2018, ss. 61-63).

Tillvägagångssättet vi har valt att använda är kvalitativa intervjuer, detta för att få djupa och fylliga svar där respondenternas synsätt synliggörs. Kvalitativa intervjuer är följsamma, flexibla och mindre strukturerade där ett intresse för respondentens perspektiv finns. Genom kvalitativa intervjuer kan känslor och olika erfarenheter utforskas mer vilket inte gäller i kvantitativa intervjuer och enkätstudier (Bryman 2018, ss. 561-562). Användandet av kvalitativa intervjuer bidrar till att en öppenhet finns där nya intryck kan framkomma. Då flera individer reflekterat kring samma fenomen skapas en större inblick kring företeelsen. Kvalitativa intervjuer möjliggör även en följsamhet och rörelse mellan datainsamling och analys, vilket också är fördelaktigt i denna studie (Bryman 2018, ss. 61-63).

4.2 Urval

Ett målstyrt urval har gjorts i denna studie, där tre kommuner kontaktades via mail. Ett målstyrt urval är fördelaktigt vid studier där forskarna har för avsikt att studera särskilda organisationer, enheter eller yrkeskategorier, vilket denna studie syftar till. Syftet har därför varit vägledande vid val av respondenter till denna studie. Vi ansåg att ett målstyrt urval i vår studie skulle bidra till att syfte och frågeställningar lättare kunde besvaras (Bryman 2018, s. 498).

Tre kommuner kontaktades via mail, i mailen framkom en förfrågan att intervjua socialsekreterare inom kommunerna samt syftet med undersökningen. Mailen vidarebefordrades till aktuella ansvariga i kommunerna, vilka i sin tur gav oss lämpliga intervjupersoners kontaktuppgifter. Dessa kontaktades varav åtta socialsekreterare valde att delta i studien. Intervjuerna har utförts efter respondenternas önskan om tid och plats.

Intervjuer har alltså genomförts med åtta respondenter. Respondenterna var sju kvinnor och en man, i varierande åldrar mellan 30-60 år. Respondenterna anses vara representativa för populationen då det överensstämmer med statistiska centralbyråns statistik som uppger att 86 procent av socialsekreterarna i Sverige är kvinnor (SCB 2018). Respondenterna hade olika utbildningar, en var undersköterska och hade endast läst socialrätt. Två var utbildade till beteendevetare och resterande var utbildade socionomer. Respondenterna hade även olika arbetsuppgifter. De olika arbetsuppgifterna var, psykiatrihandläggare på vuxenheten, biståndshandläggare inom äldreomsorgen, ekonomiskt bistånd samt stöd och skydd för barn och unga. En spridning bland respondenterna anses finnas i studien utifrån kön, ålder, utbildning och erfarenhet, detta anses berika studiens empiriska material.

Nedan följer en presentation av respondenternas ålder och erfarenheter med tilldelade fiktiva namn:

Respondent 1: Greta, 30 år. Arbetat två år som socialsekreterare.

Respondent 2: Ingrid, 45 år. Arbetat några månader som socialsekreterare.

Respondent 3: Ester, 50 år. Arbetat fem år som socialsekreterare.

Respondent 4: Alice, 32 år. Arbetat sex år som socialsekreterare.

Respondent 5: Olivia, 33 år. Arbetat sju år som socialsekreterare.

Respondent 6: Ebba, 41 år. Arbetat några månader som socialsekreterare.

Respondent 7: Astrid, 58 år. Arbetat tjugo år som socialsekreterare.

Respondent 8: Johan, 37 år. Arbetat tre år som socialsekreterare.

4.3 Material, tillvägagångssätt och bearbetning

Vi har använt oss av en semistrukturerad intervjuform. En semistrukturerad intervju är flexibel då de ger utrymme för följdfrågor. Detta har bidragit till en tydligare bild av hur socialsekreterare upplever sitt handlingsutrymme (Bryman 2018, s. 563). Vi utformade själva en intervjuguide med 18 frågor (bilaga). Intervjuerna började med inledande frågor för att skapa ett förtroende och en god stämning. Då studien bygger på socialsekreterarnas egna upplevelser var det viktigt att frågorna i intervjun var öppna samt möjliggjorde för uppföljningsfrågor. Intervjufrågorna var en blandning av specificerade, direkta, indirekta samt tolkande frågor. Detta har bidragit till en varians samt ett rikare empiriskt material i studien (Kvale & Brinkman 2014 ss. 176-180).

Vi intervjuade respondenterna var och en på deras respektive arbetsplatser. Respondenterna fick information om att vi inte kommer att skriva ut några namn eller vilken kommunerna de arbetade i, samt att materialet vi samlat in endast kommer användas till vår studie. Respondenterna blev informerade om att inspelade intervjuer kommer att förstöras efter att undersökningen var klar. Intervjuerna vi genomförde varierade i tidsåtgång mellan 20-40 minuter vardera. En viktig aspekt i intervjusammanhang är lyssnandet, det är viktigt att observera vad som sägs men även vad som inte sägs (Bryman 2018 s, 570). En av forskarna förde intervjun medans de andra lyssnade och ställde eventuella följdfrågor.

Vi valde att spela in våra intervjuer. Det medförde att vi kunde urskilja vad respondenterna sa samt hur dem sa det (Bryman 2018 s, 577). Intervjuerna transkriberades därefter till text efter att de genomförts och detta skedde parallellt med insamlingen av vårt material. Transkriberingen syftar till att återge respondenternas berättelser ordagrant för att inte gå miste om något. När allt material var insamlat och transkriberingarna av dessa var klara började vi med nästa steg som var kodning. Nyckelord eller andra intressanta iakttagelser i materialet

fördes ut i marginalen på våra utskrivna transkriberade texter efter att vi läst alla intervjuer ett flertal gånger. Koderna i materialet valdes ut efter våra frågeställningar. Detta gjordes som ett första steg för vår analys och för att vi skulle få en bättre överblick av vad våra respondenter sa under intervjuerna (Bryman 2018, ss, 700-701).

Vårt transkriberade material analyserades genom en tematisk analys. Inom kvalitativ forskning är den tematiska analysen ett vanligt tillvägagångssätt för att analysera kvalitativ information. Det insamlade transkriberade materialets koder omvandlades till teman och underteman utefter studiens syfte och frågeställningar. Enligt Bryman (2018, s. 703) är förutsättningarna för ett korrekt tema i en tematisk analys byggd på koder som identifierats av forskaren utifrån det insamlade datamaterialet. Teman ska vara kopplade till forskningens forskningsfrågor (Bryman 2018 s. 703). När detta gjorts använde vi de framtagna temana för att skapa ett resultat. Resultatet analyserades sedan med tidigare forskning och teori.

4.4 Kvalitetskriterier

Kvalitetskriterierna reliabilitet och validitet har använts för att säkerhetsställa kvaliteten i studien. Reliabilitet beskriver den omfattning ett mått på ett begrepp är pålitligt eller stabilt, vilket innebär att samma resultat ska uppnås även om den genomförs av andra aktörer. Hög reliabilitet innebär att studien anses pålitlig, där resultatet inte är beroende av yttre eller slumpmässiga faktorer. Validitet beskriver istället en undersöknings relevans, i vilken utsträckning mäts det som är tänkt att mätas. Inom kvantitativ forskning är reliabilitet och validitet väl använda kriterium men kan anses svåra att tillämpa inom kvalitativ forskning. Detta då tillförlitlighet inte kan skattas med siffror i kvalitativ forskning. Inom kvalitativ forskning bör därför dessa kriterier värderas på ett annat sätt än inom kvantitativ forskning (Bryman 2018, ss. 72-75).

I studien har validiteten grundats på i vilken utsträckning undersökningen observerar eller identifierar det som den har tänkt att observera eller identifiera (Bryman 2018, s. 465). Vi anser att validiteten är hög i vår studie då vårt syfte har stått i fokus genomgående under hela studiens gång. Syftet har varit grunden och en vägledning i utformandet av vår intervjuguide som i sin tur bidragit till material som vi sedan använt oss av i vårt resultat. Resultatet har således grundat sig på vårt syfte. Vidare har vi även använt oss av teorier kopplat till vårt syfte vilket vi anser bidrar till att öka tillförlitligheten för vårt resultat och analys. Vi anser att det finns ett tydligt sammanhang mellan de olika delarna i studien, vilket bidrar till validiteten.

Reliabilitet kan anses strida mot kvalitativa studiers grund då detta kriterium bygger på förutsättningar om standardisering. Kvalitativa studier är dock svåra att återskapa med samma förutsättningar då miljö och människor inte anses statiska utan föränderliga, resultat inom kvalitativ forskning är därför svåra att jämföra. Det kan därför inom kvalitativ forskning anses vara nästintill ogenomförbart att uppnå hög reliabilitet (Bryman 2018, s. 465). Syftet med vår studie var att få djupare förståelse för socialsekreterares upplevelser av handlingsutrymme, vilket kan vara svårt att återskapa med samma förutsättningar. För att öka den externa reliabiliteten i en kvalitativ studie bör därför forskaren som ska upprepa studien sätta sig in i den tidigare forskarens social roll för att få ett resultat som är jämförbart. Den interna reliabiliteten inom kvalitativ forskning innebär istället att tolkningen av resultatet stämmer överens bland studiens medlemmar (Bryman 2018, s. 465). Vi anser därför att vår interna reliabiliteten är hög i vår studie då vi kom överens om hur vi skulle se och tolka vår insamlade data innan materialet samlades in. Då vi spelade in våra intervjuer bidrog detta även till att

upptäcka omedvetna tolkningar i vårt material, vilket vi även anser stärker vår interna reliabilitet.

4.5 Forskningsetiska överväganden

I en forskningsstudie är det viktigt att ha ett etiskt förhållningssätt. Forskaren bör överväga etiska frågor som rör integritet, anonymitet, konfidentialitet och frivillighet för deltagarna som är inblandade i forskningen (Bryman 2018 s, 170). Denna studie har utgått från fyra forskningsetiska principer inom humanistisk och samhällsvetenskaplig forskning. Principerna är informationskravet, samtyckeskravet, konfidentialitetskravet och nyttjandekravet, dock kan principerna anses överlappa varandra (Vetenskapsrådet 2002).

4.5.1 Informationskravet

Informationskravet innebär att forskaren ska informera deltagarna om syftet med studien, samt villkor och rättigheter för deras deltagande. Deltagarna har rätt till information om studien samt att deras deltagande är frivilligt, att de kan hoppa av studien när de vill (Vetenskapsrådet 2002). I denna studie har informationskravet försökt uppnås genom att studiens syfte och tillvägagångssättet beskrevs i det första mailet som skickades till kommunerna. I mailet beskrevs även att deltagande i studien var frivilligt. Vidare vid intervjuerna fick respondenterna muntlig information om studiens syfte och tillvägagångssätt. Respondenterna fick även muntlig information om att de när som helst hade möjlighet att hoppa av studien samt avbryta och avsluta intervjuerna.

4.5.2 Samtyckeskravet

Samtyckeskravet innebär att deltagarna har själva rätt att bestämma över sin medverkan i studien (Vetenskapsrådet 2002). Enligt ovan beskrevs i både skriftlig och muntlig form att studien var frivillig och behövdes inte fullföljas om respondenten skulle ändra sig. De gavs även möjlighet att hoppa över frågor de inte vill besvara. Respondenterna gav både skriftligt och muntligt samtycke till att delta i studien genom att de skriftligt besvarade vår förfrågan till att medverka, samt muntligt i början av intervjuerna.

4.5.3 Konfidentialitetskravet

Konfidentialitetskravet innebär att uppgifter som samlas in om deltagare i studien måste hanteras med försiktighet och största möjliga konfidentialitet. Obehöriga ska inte kunna ta del av dessa uppgifter (Vetenskapsrådet 2002). Namn och kontaktuppgifter till respondenterna i denna studie har endast varit tillgängliga för oss ansvariga för studien. Respondenternas namn har anonymiserats då fiktiva namn på respondenterna har använts vid transkribering av intervjuerna samt i studiens resultat och analys. Gällande kommunerna som respondenterna arbetade i har dessa även valts att anonymiseras för att minska risken att respondenternas identitet avslöjas.

4.5.4 Nyttjandekravet

Nyttjandekravet innebär att materialet som inhämtats i studien endast får användas för forskningsändamål (Vetenskapsrådet 2002). Vårt insamlade material har endast använts i denna studie vilket även respondenterna fick skriftlig och muntlig information kring. Respondenterna har även blivit informerade om att inspelat material endast kommer att sparas till studien är godkänd, därefter kommer ljudfilerna raderas.

5 RESULTAT

Detta avsnitt innehåller studiens resultat. Resultatet har delats in i teman och underteman efter studiens frågeställningar. Avslutningsvis görs en sammanfattning av resultatet.

5.1 Upplevelser av vad som formar handlingsutrymmet

5.1.1 Värderingar

Det framkom att alla respondenterna hade en önskan att hjälpa. Respondenterna beskrev att egna värderingar såsom människosyn och etik formade deras handlingsutrymme. Beslut och bedömningar anses skapas av de värderingar socialsekreteraren hade. Handlingsutrymmet upplevs därför bidra till att personliga åsikter associerades till socialsekreterarens utrymme i bedömningarna, samtidigt som värderingarna upplevdes svåra att upptäcka och uppmärksamma.

“Man styrs kanske av olika värderingar och av olika saker och vi är olika helt enkelt, då kan ju vårt handlingsutrymme göra att vi kanske gör bedömningar på olika sätt. Vi vill ju att det ska vara likadant och vi jobbar ju väldigt mycket för att vi ska tänka likadant men det kan påverka och vara negativt för handlingsutrymmet.” - Alice

En negativ aspekt med handlingsutrymmet upplevde Alice var att bedömningar inte blev jämlika för klienterna. Hon ansåg att det inte skulle vara någon skillnad i bedömningarna beroende av vilka värderingar en socialsekreterare hade. Även Greta betonade att handlingsutrymmet formades av socialsekreterarens värderingar såsom människosyn, vilket hon i sin tur tyckte styrde bedömningar och beslut. Ibland kunde hon känna mer empati för vissa klienter, vilket hon upplevde var komplicerat och kunde leda till orättvisa. De egna värderingarna och åsikterna kunde sätta prägeln på bedömningar vilket hon ansåg minskade rättssäkerheten. Även Ebba tyckte att en nackdel med handlingsutrymmet var värderingar, till exempel när de egna känslorna tog över eftersom hon upplevde att hon kände olika för klienterna. Därför ansåg hon att det var viktigt att bedöma professionellt och inte känslomässigt. Johan beskrev att han skötte många av sina utredningar själv och saknade ibland någon annans åsikt. Han tyckte att bedömningar kunde bli för personliga, utifrån egna erfarenheter, synsätt,

värderingar och hur han tolkade lagar och riktlinjer. Mycket av Johans beslut grundade han även på sin kunskap om personen.

5.1.2 Erfarenheter

Alla respondenterna upplevde att handlingsutrymme associerades med erfarenhet. Flera respondenter upplevde att handlingsutrymmet ökade i takt med erfarenhet. En osäkerhet att fatta beslut i början av karriären upplevdes bland några respondenter, vilket gjorde att de inte använde sitt handlingsutrymme i samma utsträckning som senare i karriären. De respondenter som hade en högskoleutbildning upplevde sig inte ha så stor hjälp av den. Utbildningen upplevdes bred utan inriktning och därför ansåg respondenterna att erfarenhet och eget tyckande vägde tyngre. Utbildning upplevdes vara ryggraden i bedömningar och beslut men erfarenheten upplevdes mer forma handlingsutrymmet.

“Jag tänker att man vill ha det mer när man är lite bekväm på arbetsplatsen för i början är man jätteglad att det finns tydliga strukturer.” - Greta

Greta upplevde exempelvis att hon inte kunde lita på sina egna bedömningar i början av sin karriär men att denna osäkerhet minskade ju mer erfarenhet hon fick. Greta uttryckte att det var skönt att ha tydliga strukturer att hänvisa till när hon var ny som socialsekreterare, men efter ett tag upplevdes erfarenhet bidra till trygghet i att fatta beslut. Upplevelsen var att handlingsutrymmet kunde formas och användas mer och upplevdes större när erfarenheten växte. Ingrid uttryckte däremot att hon inte kände någon osäkerhet gällande att fatta egna beslut, trots att hon inte hade jobbat så länge som socialsekreterare och hade mindre erfarenhet. Däremot beskrev hon att det fanns inom den avdelning där hon arbetade en kontinuerlig samverkan bland socialsekreterare och chefer, vilket kan ha varit en bidragande faktor till att hon kände sig bekväm i att fatta beslut utan erfarenhet. Olivia upplevde att erfarenhet efter flera års arbete bidrog till att hon lättare kunde argumentera för sin sak, genom detta ökade handlingsutrymmet enligt henne.

“Jag kan ju absolut tänka mig mer. Jag skulle kunna tänka mig någon slags trappa, att erfarenhet skulle utöka handlingsutrymmet” - Astrid

Astrid som hade jobbat som socialsekreterare i över tjugo år tyckte till skillnad från Olivia att handlingsutrymmet inte ökade i takt med erfarenheten. Hon beskrev hur hon bytt jobb ett antal gånger och upplevde skillnad på handlingsutrymme beroende på arbetsplatsen. En önskan fanns att handlingsutrymmet skulle öka och formas med erfarenheten, och hon liknade det som en trappa. Alice upplevde erfarenheter ur en annan synvinkel, då hon redogjorde olika erfarenheter till att olika bedömningar möjligen skulle göras. Detta ansåg hon var en av handlingsutrymmets nackdelar då handlingsutrymmet formas av erfarenheter men leder till ojämna bedömningar.

5.2 Upplevelser av handlingsutrymmets begränsningar

5.2.1 Arbetsituationen

Respondenterna upplevde sin arbetsituation utifrån sitt handlingsutrymme olika. De flesta var överens om att det var svårt att lämna tankarna på jobbet när arbetsdagen var slut, de upplevde att de hade mycket individuellt beslutsfattande. Några ansåg också att deras arbetsbelastning var hög, det bidrog till att det var svårt att hinna träffa alla klienter så ofta som det var önskvärt.

“Jag är väldigt stolt över mitt arbete och identifierar mig med att vara socialsekreterare även privat. Men ibland känns det väldigt hopplöst, tungt och sorgligt.” - Olivia

Olivia upplevde sin arbetsituation hopplös, tung och sorglig ibland. Hon identifierade sig som socialsekreterare även privat och var ibland mer mottaglig för problemen hon mötte i arbetet. Då Olivia kände obehag inför möten med klienter kunde hon välja att ha med en kollega för att känna sig säkrare. Detta upplevde hon som en positiv egenskap i sitt arbete och en bidragande faktor av handlingsutrymmet. Handlingsutrymmets nackdelar upplever Olivia var att hon hade en benägenhet att ta på sig för mycket ansvar och att hon därför i början av sin anställning var nära att bli utbränd. Efter några års arbete insåg Olivia att arbetet som socialsekreterare ständigt innebar nya fall, jobbet tar aldrig slut. Hon upplevde att handlingsutrymmet var stort gällande bestämmandet av sin arbetsituation, vilket var viktigt för henne då hon därför kunde sätta gränser för hur mycket hon skulle arbeta. Med tiden lärde hon sig att det inte hjälpte att arbeta övertid, arbetsbelastningen var ständigt stor. Däremot upplevde hon att handlingsutrymmet begränsas av den höga arbetsbelastningen då hon inte kunde utnyttja handlingsutrymmet fullt ut.

“Folk kanske inte alltid är så nöjda med besluten jag fattar, det händer att folk blir väldigt arga.” - Greta

Greta upplevde att hennes bedömningar och beslut kunde bidra till negativa synpunkter från klienterna. Hon upplevde att klienterna inte alltid var nöjda över beslut som hon fattade och det kunde i värsta fall uppstå hotbilder eller liknande. Hon ansåg att det kunde hända att klienterna blev arga över beslut och därmed betedde sig otrevligt, enligt henne var det dock viktigt att kunna stå för sina beslut även under sådana situationer. Hon bestämde själv, genom sitt handlingsutrymme, vilka krav de olika klienterna skulle ha för att erhålla stöd. Hon upplevde också att det kunde vara en nackdel att arbeta i en liten kommun då en del klienter pratade med varandra. Denna omständighet gjorde att det var ännu viktigare enligt henne att socialsekreterare beslutade lika i liknande frågor, vilket dock begränsade den enskildes handlingsutrymme ytterligare. En annan problematik upplevdes vara att hon ansåg det svårt att leva upp till målen (från organisationen) att träffa alla klienter en gång i månaden då hon ansåg att hon hade för många klienter. Arbetsbelastningen var enligt henne för hög vilket hon såsom Olivia upplevde begränsa handlingsutrymmet.

5.2.2 Lagar och tolkningsutrymme

Lagar upplevdes vara en av de stora begränsningarna kopplat till handlingsutrymmet för respondenterna. Lagarna beskrevs även vara en stor del av ramen för handlingsutrymmet. De lagar som respondenterna tog upp och upplevdes påverka handlingsutrymmet var socialtjänstlagen, offentlighets- och sekretesslagen, lag med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och förvaltningslagen. Alla respondenterna ansåg att lagarna var en nödvändighet för likabehandling och rättssäkerhet inom socialt arbete, skillnader kunde dock urskiljas gällande hur respondenterna uppfattade lagarna och tolkningsutrymmet.

”Alltså handlingsutrymmet inom socialtjänsten är ju extremt stort eftersom socialtjänstlagen som jag jobbar med är en ramlag. Och det är ingenting som är satt i sten.” – Johan

”Socialtjänstlagen är ju en ramlag vi har så att där finns det ju större handlingsutrymme än vad många vet om eller uppfattar tror jag. Handlingsutrymmet är i dialog med den enskilde, du ska ju alltid gå efter dennes behov.” – Astrid

Både Johan och Astrid betonade att socialtjänstlagen är en ramlag, de hade en positiv och öppen syn till socialtjänstlagen och tolkningen av den. De upplevde att socialtjänstlagen delvis styrde deras arbete men att den ändå kunde tolkas efter deras individuella bedömningar. Enligt dem var socialtjänstlagens tolkningsutrymme stort och detta ansågs bidra till ett ökat handlingsutrymme. Johan betonade dock att tolkningsutrymmet kunde leda till olika bedömningar eller beslut bland socialsekreterare med liknande fall, samtidigt som han dock upplevde att tolkningsutrymmet i lagen var en förutsättning inom socialt arbete. Genom tolkningsutrymmet kunde hänsyn till varje enskild klient tas efter förutsättningar och behov. Greta upplevde även hon att socialtjänstlagen var bred, där ett utrymme för tolkning fanns. Hon ansåg att tolkningen av socialtjänstlagen var fördelaktig då kännedom om klienten fanns, men att det kunde bli problematiskt att fatta beslut kring klienter hon inte hade samma kännedom kring. Tolkningsutrymmet upplevde hon då försvårade hennes arbete genom att lagen inte beskrev tydligt vad en klient hade rätt till.

”Jag kan känna mig begränsad i handlingsutrymmet utifrån att jag ser att det här barnet far väldigt illa men jag kan inte göra någonting. Alltså utifrån att det inte finns samtycke till insatser och jag har inte lagstiftningen med mig.” – Alice

Alice upplevde att hennes handlingsutrymme var styrt av lagar, hon ansåg att hon var väldigt hårt hållen av lagarna inom socialt arbete. Lagarna kunde delvis tolkas enligt henne, men inte i lika stor bemärkelse som föregående respondenter upplevde. Till viss del ansåg hon att detta var fördelaktigt samtidigt som hon beskrev att hon kände sig maktlös i de fall där hon upplevde att lagstiftningarna gick emot hennes bedömningar. Hon upplevde att detta bidrog till att hon inte kunde hjälpa vissa klienter.

”Ibland upplever jag att man slår knut på sig själv, då lagar och regler begränsar mitt handlingsutrymme.” – Ester

Även Ester upplevde lagarna som en begränsning för hennes handlingsutrymme, då hon ibland fattade beslut som hon enligt egna åsikter inte höll med om. Ester ansåg att vissa beslut fattades

kortsiktigt och hon hade en önskan att beslut skulle fattas med fokus på långsiktighet. Lagar upplevde hon skulle tolkas och anpassas utifrån klienten, men uppgav att exempelvis sekretesslagen var svårarbetad. Ebba ansåg istället att de lagar som inte var tolkningsbara bidrog till en trygghet i hennes arbete.

”Jag är jätteglad att det finns lagar och regler, och jag tycker att det är jätteskönt att ibland kunna förlita mig på de också.”

- Olivia

Olivia upplevde att lagar påverkar handlingsutrymmet mycket och detta ansåg hon var positivt. Det gjorde att beslut kunde fattas med hänvisning till lagarna, ansvaret låg då inte fullt på henne. Ofta rörde det sig om svårare fall såsom tvångsomhändertagande då hon upplevde att lagen (LVU) var en trygghet i beslutsfattandet. I dessa fall skulle hon inte vilja ha ett ökat handlingsutrymme eller tolkningsutrymme i lagarna. Hon beskriver dock att hon gärna hade haft mer spelrum gällande offentlighets- och sekretesslagen då hon ansåg att den bidrog till att försämra samarbeten mellan olika verksamheter. Detta upplevde även Alice som beskrev att hon kunde känna sig låst i vissa situationer gällande sekretesslagen och att den hindrade olika samarbeten med andra organisationer.

5.2.3 Regler och riktlinjer

Riktlinjer och regler kunde se olika ut bland respondenternas olika enheter och kommuner. Här beskrevs kommunerna sätta sina egna riktlinjer och regler vilket i sin tur påverkade respondenternas upplevelse av handlingsutrymmet. Reglerna och rutinerna diskuterades parallellt med lagarna, och tillsammans upplevdes de utgöra styrningen och ramen för handlingsutrymmet. Det framkom att handlingsutrymmet till stor del upplevdes påverkas av den egna enhetens regler och riktlinjer och att dessa var svårare att frånga jämfört med lagarna.

“Det som sen komprimerar mig är ju riktlinjerna vi har här i kommunen och dom är ju mer en ram än själva socialtjänstlagen är i hur mycket utrymme jag har“ - Johan

“Lagarna är ju ganska tolkningsfria ändå men det är ju de specifika rutinerna här egentligen som begränsar mitt handlingsutrymme” - Greta

Johan och Greta upplevde att rutiner på deras enheter begränsade handlingsutrymmet mer än vad lagar gjorde, relaterat till lagarnas tolkningsutrymme. Johan upplevde dock en avsaknad av riktlinjer inom vissa delar av organisationen och uttryckte en önskan om en modell med rutiner för hela socialtjänstens verksamhet i kommunerna. Detta upplevde han skulle leda till mer likvärdiga bedömningar inom hela socialtjänsten, dock skulle detta leda till mer begränsningar och mindre handlingsutrymme för socialsekreterare. Ester upplevde att riktlinjer och regler bidrog till att hon kände sig styrd. Kommunen hon arbetade i hade fått kommentarer om att den upplevdes strängast i landet gällande krav och kriterier på klienterna. Kommunens regler och riktlinjer upplevde hon bidrog till mindre handlingsutrymme.

“Ju mer uppstyrt saker blir desto mindre blir handlingsutrymmet. Möjligheten att göra någonting blir svårare. Socialstyrelsen och andra instanser ovanifrån säger “gör så här” och “använd dem här mallarna” och “gör på det här sättet”. Handlingsfriheten och utrymmet att tänka själv minskar och blir mer och mer styrt. Då känner jag mig inte jätte bekväm.” - Astrid

Astrid upplevde att med tiden hon hade jobbat som socialsekreterare hade riktlinjer och rutiner blivit snävare, vilket bidragit till ett minskat handlingsutrymme enligt henne. Hon ansåg att arbetet hade blivit mer standardiserat och fokus på klientens individuella behov hade minskat.

Vissa fördelar upplevdes ändå riktlinjerna och reglerna bidra med, bland annat upplevdes regler och riktlinjer tydliggöra arbetet. De anses bidra till att socialsekreterare lättare kunde fatta svåra beslut. Ebba upplevde exempelvis att hennes handlingsutrymme som socialsekreterare bidrog till att hon kunde arbeta fritt och forma samt skapa sina egna rutiner i sitt arbete. Enligt henne formades rutiner även av socialsekreterarna själva genom sitt handlingsutrymme och inte bara av kommunen eller socialtjänsten. Även Greta upplevde att det var socialsekreterarna själva på hennes enhet som formade sina egna rutiner. Kraven på klienterna bestämde hon självständigt samt bedömer om de uppfylls. Astrid delade Gretas uppfattning om möjligheterna till att forma det egna arbetet på hennes enhet. Hon upplevde att det var fritt att planera och lägga upp sitt arbete på det sättet hon själv ville. Hon ansåg att hon kunde bestämma om en utredning skulle inledas eller inte och vilka insatser som skulle genomföras.

5.2.4 Ekonomiska förutsättningar

Bland våra respondenter var pengar och budgetramar någonting som upplevdes prägla det dagliga arbete. Flera av respondenterna ansåg att ekonomiska faktorer var en faktor som begränsade deras personliga beslutsfattande och som även inverkade på och minskade deras handlingsutrymme. Däremot framkom det under våra intervjuer att det fanns delade upplevelser bland våra respondenter gällande om detta var negativt eller inte.

”Ibland kan man ju själv tycka och tänka saker, att det ska vara på ett visst sätt eller att man själv hade önskat att en klient skulle ha en viss insats men så kanske inte ekonomin tillåter det.” - Alice

Alice upplevde emellanåt att hon kände sig begränsad inom området för det egna beslutsfattandet, vilket hon upplevde orsakades av de ekonomiska faktorerna. Ibland tilläts inte de insatser som skulle ha varit önskvärda enligt henne. Att insatserna som de bestämde över var styrda av en budgetram upplevde hon kändes tråkigt. Alice poängterade dock att även om budgeten styrde mycket av arbetet gjordes det aldrig avkall på ett barns skydd eller stöd.

”Jag har ju som sagt väldigt mycket inflytande i alla frågor egentligen, det jag inte kan råda över det är ju ekonomin i mångt och mycket.” - Olivia

Olivia upplevde att hon hade stort handlingsutrymme då hon hade mycket inflytande över sina egna beslut. Däremot ansåg hon att den ekonomiska situationen och budgeten i hennes organisation begränsade beslutsfattandet. Budgeten upplevdes som strama ramar som hon kände sig tvungen att förhålla sig till inom sitt beslutsfattande. Olivia upplevde också en stor frustration över den ekonomiska faktorn och hur budgeten såg ut. Hon ansåg att om

socialsekreterare haft större budget hade hon kunnat hjälpa klienter på rätt sätt på en gång och arbetat mer förebyggande. Astrid delade upplevelsen om de ekonomiska begränsningarna inom det egna beslutsfattandet. Hon upplevde att hennes beslutsfattande inte påverkades så länge insatserna låg inom ramen för budgeten, men om det däremot medförde högre kostnader hamnade beslutsfattandet på chefs eller politikernivå. Ester upplevde att hennes handlingsutrymme påverkas till stor del av budgeten då hennes handlingsutrymme minskade genom de ekonomiska faktorerna.

Johan upplevde också att ekonomin överlag styrde mycket av hans arbete. Han ansåg att det var en organisatorisk fråga, att det var organisationen som satte ramarna för det socialsekreterarens beslutsfattande. Däremot upplevde inte Johan detta som negativt, han ansåg att det var skönt att inte ha det ensamma beslutsfattandet inom de områden där höga kostnader fanns. Han upplevde att det fanns en trygghet i att andra fattar de stora ekonomiska besluten. Även Greta delade Johans upplevelse kring osäkerheten i att ta ensamma beslut i speciella fall som medförde högre kostnader. Hon upplevde att ekonomiska begränsningar har bidragit till ett mer styrt arbete, handlingsutrymmet begränsas av ekonomiska faktorer.

5.3 Upplevelser av det egna beslutsfattandet

5.3.1 Delegation

Alla respondenter upplevde att deras handlingsutrymme styrdes av respektive kommuns delegationsordning. Respondenterna upplevde att de hade mandat att fatta beslut som inte kostade extra för kommunen. Delegationsordningen upplevdes uppdelad mellan socialsekreterare, chefer och politiska utskott. Olika upplevelser av delegationen framkom och bidrog till hur respondenterna upplevde sitt egna beslutsfattande.

“Det handlar nog mycket om osäkerhet, då man känner sig osäker vill man ju inte ha delegation, då vill man ha någon bakom ryggen.” - Greta

“Jag har mandat att fatta beslut till vissa summor sen är det någon annan som måste fatta beslutet, vilket ibland känns skönt. Även om man har erfarenhet så kan man ibland missa vissa saker och då är det skönt att veta, speciellt när det gäller stora summor, att någon annan än jag kommer göra en bedömning på detta.” - Johan

Både Greta och Johan upplevde att det var skönt att slippa ha delegation i vissa fall. Delegationen upplevdes hjälpa vid svårare bedömningar och beslut, de ansåg att i dessa fall var det fördelaktigt att vara mer styrd, det egna beslutsfattandet var då mindre. Alice beskrev att i den kommun hon arbetade diskuterades det om att förändra delegationsordningen. Hon upplevde själv att politiker inte skulle fatta beslut i frågor de inte hade kunskap kring. Den förändringen som möjligen skulle göras i hennes kommun skulle leda till att de som hade kunskap inom området skulle fatta de viktiga besluten och genom detta skulle hon få större användning av sitt handlingsutrymme. Genom att förändra delegationsordningen upplevde hon

att det skulle bidra till mer handlingsutrymme för socialsekreterare där fler beslut skulle fattas av dem.

“Alltså ja, vi har ju ganska hög delegation upplever jag ändå, vi får ta ganska mycket beslut.” - Olivia

Olivia upplevde att cheferna litade på hennes bedömningar och att hon hade hög delegation. Detta förknippade hon med ett stort handlingsutrymme. Hon ansåg även att hon kunde påverka över sin egen delegation, då dem som fattade beslut på högre nivå ofta rättade sig efter hennes åsikter. Johan däremot upplevde att han inte kunde påverka beslut som inte ingick i hans delegation. Astrid upplevde att kommunledningen hade bestämt den delegation de hade, vilket gjorde att hon kände sig styrd med ett minskat handlingsutrymme. Hon ansåg att delegationer skiljde sig mycket mellan olika arbetsplatser och kommuner, vilket hon hade erfarenhet av då hon bytt arbetsplats ett antal gånger.

5.3.2 Indirekt handlingsutrymme

Respondenterna beskrev att de lämnade förslag till beslut på ärenden som de inte hade formellt beslutsfattande inom. Dessa beslut fattades inom högre instanser, chefsnivå eller politiskt. Bland annat rörde det sig om ärenden såsom högre kostnader och barnomhändertaganden. Flertalet respondenter upplevde dock att även om de inte hade det formella beslutsfattandet i dessa ärenden var det överlag deras förslag till beslut som valdes.

*“Jag kan föreslå så indirekt har jag handlingsutrymme för jag har väl aldrig varit med om att det jag föreslagit inte går igenom”
-Astrid*

“Vi lämnar förslag till beslut och det är väldigt sällan ur min erfarenhet att de gått emot det.”- Alice

Astrid och Alice upplevde att förslag till beslut sällan ändrades när de kom till högre instanser. Det framkom tydligt bland respondenterna att de upplevde att de hade ett indirekt handlingsutrymme då de även kunde påverka beslut utanför deras delegation och handlingsutrymme. Greta ansåg att det fanns ärenden hon själv inte kunde besluta om, dessa ärenden beslutades på högre instanser. Men hon upplevde ändå, precis som övriga respondenter, att hon kunde vara med och motivera beslut. Detta beskrevs som positivt då hon upplevde att hon hade den bästa kännedomen om sina egna klienter.

5.4 Sammanfattning av resultat

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det finns skillnader i hur respondenterna upplever sitt handlingsutrymme. Dem flesta upplevde både för och nackdelar med handlingsutrymmet och de hade tankar om både mer och mindre.

Vad som formade handlingsutrymme upplevdes vara värderingar och erfarenheter. Personliga åsikter fick utrymme i bedömningar. Några respondenter önskade att de skulle få ett utökat handlingsutrymme efter erfarenhet. Som ny och med kortare erfarenhet upplevdes en trygghet med begränsat handlingsutrymme.

Respondenterna upplevde att handlingsutrymmet begränsas av arbetssituationen, lagar med dess tolkningsutrymme, regler och riktlinjer samt ekonomiska faktorer. Regler och riktlinjer upplevdes begränsa handlingsutrymmet mer än lagar då lagarna upplevdes ha ett större utrymme för tolkning.

Samtliga respondenter upplevde att de hade beslutsfattande inom ärenden som inte kostade extra för organisationen men dyrare och svårare ärenden beslutades på högre instanser. Delegationen var en bidragande faktor till upplevelsorna av det egna beslutsfattandet. Delegationen upplevde bidra till både mer och mindre beslutsfattande för respondenterna. Oavsett om handlingsutrymmet var tillfredsställande eller inte upplevde respondenterna att de hade ett indirekt handlingsutrymme. Respondenternas förslag till beslut upplevdes vara de beslut som i slutändan valdes i de högre instanserna.

6 DISKUSSION

Detta avsnitt innehåller diskussionen av resultatet i studien utifrån tidigare forskning och teori med fokus på studiens syfte samt frågeställningar.

Socialtjänsten som organisation kan anses vara en gräsrotsbyråkrati enligt Lipsky (2010, ss. 3-4) då socialtjänsten är en del av Sveriges välfärdssamhälle och erbjuder välfärdstjänster. Socialsekreterare är socialtjänstens ansiktet utåt, de är dem som möter klienterna. De har direktkontakt med medborgare och har inom sitt yrke utrymme för subjektiva bedömningar genom sitt handlingsutrymme. Socialsekreterare har ett komplext yrke där fokus både ska vara på klienterna men även på organisatoriska mål, krav och riktlinjer. Organisationen ger utrymme till ett visst handlingsutrymme för socialsekreterare. Socialsekreterarna inom socialtjänsten kan därför anses vara gräsrotsbyråkrater med enligt Lipsky och socialsekreterares dilemman kan förankras med gräsrotsbyråkratens dilemma (Lipsky 2010, ss. 27-28). Vårt resultat bekräftas delvis av tidigare forskning och teori, bland annat att socialsekreterare är gräsrotsbyråkrater och att handlingsutrymmet begränsas av olika faktorer såsom lagar och riktlinjer. Det som är utmärkande i vår studie är det indirekta handlingsutrymmet som socialsekreterare upplever sig ha, samt att socialsekreterare upplever att handlingsutrymmet formas av värderingar och erfarenheter. En annan intressant aspekt som framkommer i resultatet är att socialsekreterare upplever att arbetssituationen begränsar handlingsutrymmet.

6.1 Upplevelse av vad som formar handlingsutrymmet

Enligt resultatet i studien upplever socialsekreterare att erfarenheter och värderingar formar handlingsutrymmet. Utifrån respondenterna kan det konstateras att socialsekreterare upplever sig bli personligt engagerade av sina klienter och att detta tenderar att påverka hur de utformar sitt handlingsutrymme. Enligt Duner och Nordström (2006) formas handlingsutrymme utifrån olika omständigheter, bland annat formas handlingsutrymmet av socialsekreterarens moral. Moralen anses påverka bedömningar och beslut, vilket överensstämmer med respondenternas upplevelser. Detta kan även bekräftas av Lipskys teori gällande gräsrotsbyråkratens handlingsutrymme, där subjektiva bedömningar bidrar till att skapa och forma handlingsutrymmet. Gräsrotsbyråkratens personliga värderingar bidrar till att ramarna för handlingsutrymmet blir mindre tydliga. Subjektiva bedömningar såsom värderingar kan därför anses bidra till mer personliga bedömningar (Lipsky 2010, ss. 13-14). Detta redovisas i resultatet där det framkommer att värderingar såsom etik och människosyn anses forma handlingsutrymmet.

Greta, Ebba och Johan upplevde att deras egna känslor och värderingar påverkade bedömningar och beslut. Ebba beskrev exempelvis att det var viktigt att bedömningarna skedde professionellt och inte styrdes av känslor. En oro fanns bland flera respondenter att värderingarna skulle leda till orättvisa och olika bedömningar. Enligt Lipsky är detta en del av gräsrotsbyråkratens handlingsutrymme som inte går att frångå. Gräsrotsbyråkrater kommer tolka sina ärenden utifrån personliga motiv och därefter kan forma handlingsutrymmet (Lipsky 2010, ss.159-179). Det kan konstateras att mänsklig påverkan är en del av det sociala arbetet, att bli personligt engagerad är svårt att undvika. Samtidigt kan detta leda till negativa konsekvenser av handlingsutrymmet om personliga egenskaper gör att bedömningar i liknande fall blir olika. Detta kan anses vara en maktutövning i förhållande till klienten (Evans & Harris 2004). Möjligen skulle flera socialsekreterare utreda samma ärenden för att minska den personliga påverkan. Eventuellt hade beslut då kunnat bli mer objektiva, men detta hade samtidigt kunnat bidra till att arbetet blir mindre effektivt och det enskilda handlingsutrymmet minskar. Dock hade detta kanske bidragit till att rättssäkerheten för klienten ökade (Lipsky 2010, ss. 192-212).

Respondenterna upplevde att erfarenheter var en del av handlingsutrymmets utformning. Erfarenhet upplevdes dock olika, några ansåg att erfarenhet borde leda till utökat handlingsutrymme. Enligt Lipsky (2010, s. 83) utvecklar gräsrotsbyråkrater egna rutiner för bedömningar med hjälp av mänskligt omdöme. Möjligen bidrar därför erfarenheter till säkrare bedömningar, samtidigt som Lipsky även betonar att det egna handlingsutrymmet kan leda till olika bedömningar. Erfarenheten kan då istället ses som negativt då det kan leda till att klienter med liknande fall kan bli bedömda på olika sätt beroende på vilken handläggare som fattat beslutet (Lipsky 2010, ss. 161-162).

6.2 Upplevelser av handlingsutrymmets begränsningar

Det framkommer i resultatet att socialsekreterare upplever att handlingsutrymmet begränsas av flera faktorer. En faktor som upplevdes påverka handlingsutrymmet var arbetssituationen. Arbetssituationen upplevdes högt belastad och begränsade klientarbetet. Enligt Lipsky har gräsrotsbyråkrater hög arbetsbelastning och detta är svårt att undgå (Lipsky 2010, ss. 192-212). Oliva upplevde att hon kunde bestämma över sin arbetssituation, via handlingsutrymmet. Greta ansåg däremot att hennes arbetssituation bidrog till negativa effekter såsom hot. Hon ansåg att handlingsutrymmet borde begränsas för att öka likabehandlingen av klienterna. Arbetssituationen enligt Lipskys teori är inte en faktor som begränsar handlingsutrymmet. Det som kan härleda till arbetssituationen är isåfall tidigare forskning som beskriver organisatoriska faktorer påverkan på handlingsutrymmet samt att socialsekreteraren har motstridiga krav som kan bidra till ett snedvridet arbetsförhållande (Larsson & Morén 1988; Billquist 1999; Wörlen 2010; Angelin, Hjort & Salonen 2014). Genom att kvalitetssäkra handlingsutrymmet kan dock arbetssituationen bli bättre för gräsrotsbyråkrater enligt Lipsky (2010, ss. 192-212), vilket enligt vårt resultat skulle leda till att handlingsutrymmet inte begränsas av arbetssituationen. Hög arbetsbelastning kan leda till mindre tid för att bygga upp klientrelationer, vilket Carlsson (2003) anser är en viktig faktor i det sociala arbetet.

Även lagar, regler och riktlinjer upplevdes begränsa handlingsutrymmet. Dessa sågs som ramar för handlingsutrymmet, vilket styrks av Wörlen och Dworkin (Wörlen 2010; Dworkin 1978, ss. 31-32). Det kunde dock urskiljas skillnader gällande hur respondenterna upplever lagarnas tolkningsutrymme. Enligt Evans (2011) kan lagarna ses som både en möjlighet men även en begränsning i socialsekreterarens arbete. Beroende på vilket synsätt socialsekreteraren har på lagarna upplevs handlingsutrymmet begränsas därefter. I studien upplevde Astrid, Robin och Greta lagarna som en möjlighet till stort handlingsutrymme, tolkningen av socialtjänstlagen bidrog till upplevelsen av ett stort handlingsutrymme. Alice, Ester och Oliva såg istället lagarna som en begränsning för handlingsutrymmet, Alice och Ester upplevde det som negativ medan Oliva ansåg att det fanns fördelar med att vara styrd av lagar. Även Lipsky (2010, s. 14) bekräftar dessa synsätt då gräsrotsbyråkrater inte kan bedöma ärenden helt fritt genom sitt handlingsutrymme utan måste förhålla sig till lagar, samtidigt som lagar innehar mer eller mindre tolkningsutrymme. Stränga regelverk är en begränsning för handlingsutrymmet inom socialt arbete (Lipsky 2010, ss. 13-14; Liljegren & Parding 2010). Respondenterna upplever dock lagarna ur en bred synvinkel, och det är svårt att urskilja vilka specifika lagar de utgår ifrån. Astrid, Robin och Greta utgick dock ifrån socialtjänstlagen vilket inte är ett strängt regelverk utan en ramlag med stort tolkningsutrymme. Tolkingsutrymmet i lagar kan bidra till tvetydighet och motsägelsefullhet i beslutsfattandet (Duner & Nordström 2006). Enligt Molander (2011) ger istället lagar inte utrymme för komplicerade fall då de utgår från likabehandlingsprincipen. Det är därför oklart hur stor betydelse lagar har för handlingsutrymmet relaterat till lagarnas olika tolkningsutrymme. Johansson (2012) beskriver lagarna ur ett annat perspektiv han menar att det behövs riktlinjer kring hur och av vem lagarna ska tolkas, beroende på vem som tolkar lagarna kan detta påverka handlingsutrymmet. Enligt resultatet är det socialsekreterarna som tolkar lagarna, vilket då enligt Johansson (2012) skulle påverka användandet av handlingsutrymmet.

Lipsky beskriver möjligheten till mer handlingsutrymme via egna tolkningar av både lagar och regler (2010, s. 14). I studiens resultat framkom det dock att regler från organisationen upplevdes svårare att frångå än lagar, reglerna anses begränsa handlingsutrymmet mer. Respondenterna upplevde att de interna reglerna var fasta utan tolkningsutrymme. Denna typ av begränsning upplevdes inte enbart negativt av respondenterna, utan bidrog till att hjälpa vid

svåra bedömningar. Till viss del behövs mänskligt omdöme inom handlingsutrymme men det kan skapa en maktposition för socialsekreteraren. Därav behövs regler och riktlinjer för att minimera olika bedömningar och kontrollera socialsekreterarens arbete (Lipsky 2010, ss. 161-162; Evans & Harris, 2004). En annan upplevelse av rutiner och regler var att det kunde skapas själva av socialsekreterarna och därmed bidra till större handlingsutrymme. Detta styrks av Evan och Harris (2004) som beskriver att handlingsutrymmet inte bara begränsas av regler och rutiner utan även kan leda till ett större handlingsutrymme för socialsekreterare.

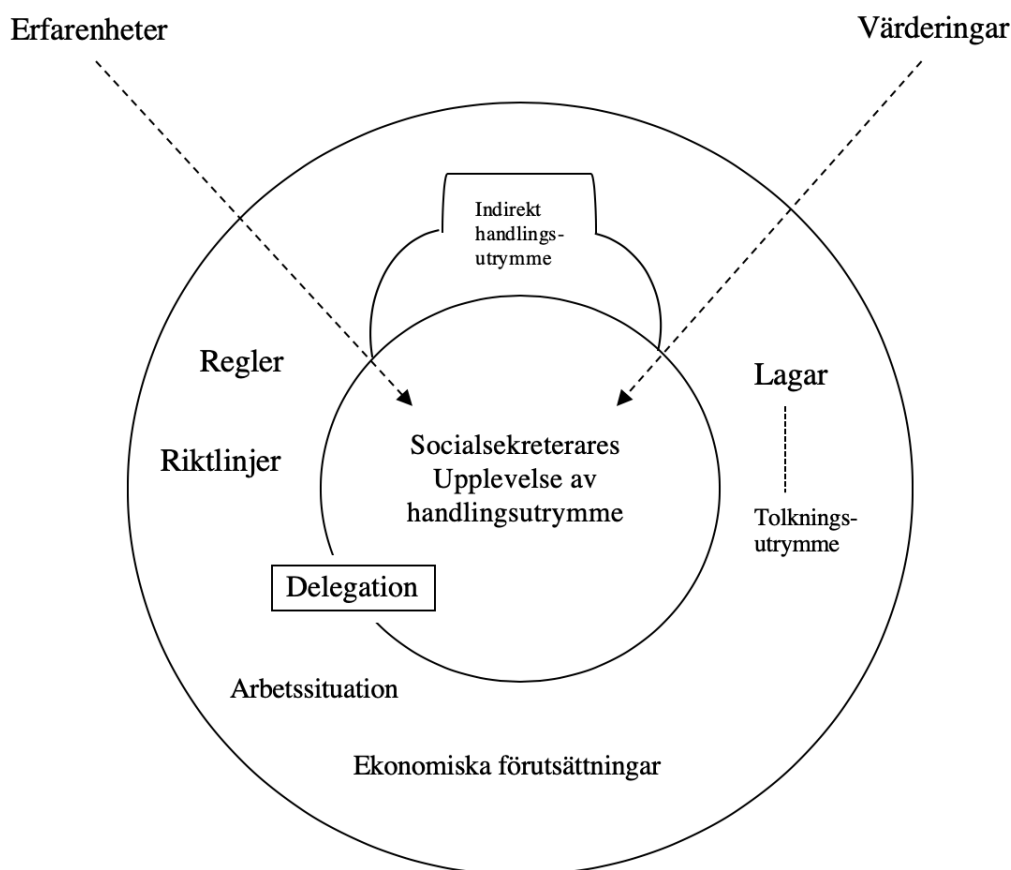
Respondenterna upplevde att organisationens ekonomi begränsade handlingsutrymmet. De ekonomiska faktorerna upplevdes påverka vilka insatser som beviljades. Detta kan härledas till Lipskys teori gällande att gräsrotsbyråkrater har begränsade resurser. Organisationen begränsar gräsrotsbyråkratens handlingsutrymme genom ekonomiska resurser (Lipsky 2010, ss. 81-99). Gräsrotsbyråkrater enligt Lipsky kommer dock alltid ha behov av ett eget handlingsutrymme även om resurserna är begränsade. Ett dilemma kan då uppstå, vilket även vårt resultat styrker. Användandet av new public managements (NPM) styrningssätt inom offentliga organisation kan också vara en orsak till de begränsade ekonomiska resurserna. Bland annat upplevde Greta att organisationen blivit mer styrd och att detta bidragit till ekonomiska begränsningar, kanske är detta en konsekvens av NPM. Fokus på effektivisering inom socialtjänsten kan vara en bidragande faktor till snäva ekonomiska ramar. NPM kan isåfall anses ha inskränkt på socialsekreterarnas handlingsutrymme (Liljegren & Parding 2010).

6.3 Upplevelser av det egna beslutsfattandet

I resultatet framkommer det att socialsekreterare upplever att de har beslutsfattande inom områden med lägre delegation. Delegationen ansågs vara en ram för vad socialsekreterarna hade beslutsfattande inom. Delegationen upplevdes olika beroende på vilken kommun socialsekreteraren arbetade i. Socialsekreterare upplever att de hade mer beslutsfattande inom beslut som var mindre kostsamma för kommunerna. Beslut som rörde högre kostnader upplevdes istället beslutas av högre instanser. Detta kan anses vara en typ av maktfördelning inom organisationen där politiker och chefer har en större makt i beslut än socialsekreterare (Johansson 2012). Samtidigt anser Lipsky att gräsrotsbyråkrater har större handlingsutrymme än vad de själva uppfattar (Lipsky 2010, ss. 221-225). Detta kan vi relatera till det indirekta handlingsutrymmet som respondenterna anses ha i resultatet. Socialsekreterarna upplevde att de var begränsade i sitt beslutsfattande samtidigt som de också upplevde att deras förslag till beslut oftast antogs i högre instanser. Ett indirekt handlingsutrymme kan därför anses finnas till förfogande för socialsekreterare och bidrar till mer makt för socialsekreterare inom beslutsfattandet. Handlingsutrymmet kan därför anses vara större än vad socialsekreterare upplever (Lipsky 2010, ss. 221-225).

6.4 Studiens Dworkin donut

Sammanfattningsvis kan vårt resultat avseende socialsekreterarnas upplevelse av handlingsutrymme illustreras med hjälp av en donut, vilket kan beskrivas som ett bakverk med hålrum i mitten (Se figur 1). Socialsekreterarnas upplevelse av handlingsutrymme utgör själva hålet i donuten. De begränsningar socialsekreterarna upplevde påverka handlingsutrymmet kan anses vara själva donuten, vilket i denna studie var arbetssituationen, lagar och tolkningsutrymme, regler och riktlinjer samt det ekonomiska förutsättningarna. Vidare i vårt resultat finns även yttre faktorer som formar socialsekreterarnas upplevelse av handlingsutrymme, vilka är värderingar och erfarenheter. Det är faktorer som förknippas med socialsekreteraren personligen, då erfarenheter och värderingar är personligt förankrade och ser olika ut från person till person. Delegationen upplevdes vara en möjlighet till eget beslutsfattande samtidigt som det också anses vara en begränsning utifrån organisationen. Därför befinner sig delegationen mellan donuten och hålrummet i figuren. Det indirekta handlingsutrymmet som framkommer i studiens resultat är egentligen inte en del av det ”riktiga” handlingsutrymmet utan utgörs av en ”tugga” av ramen för handlingsutrymmet. Det indirekta handlingsutrymmet ökar därför storleken på hålet och därmed även socialsekreterares upplevelse av handlingsutrymme (Dworkin 1978, ss. 31-32)



Figur 1: Inre och yttre begränsningar gällande socialsekreterares upplevelse av handlingsutrymme. Vad som upplevs forma handlingsutrymmet, vad som upplevs begränsa handlingsutrymmet samt vad socialsekreterare upplever sig ha beslutsfattande inom (inspirerad av Ronald Dworkin 1978).

7 AVSLUTNING

Detta avsnitt består av metoddiskussion, förslag till tidigare forskning samt en sammanfattande avslutning av studiens slutsatser utifrån studiens syfte och frågeställningar.

7.1 Metoddiskussion

Det kvalitativa tillvägagångssättet anses lämpligt för denna studien då studien ämnar att undersöka socialsekreterares upplevelse av handlingsutrymme. Kvalitativa intervjuer som metod har dock vissa svagheter, såsom tolkningen. Kommer det som respondenten säger tolkas rätt? och vad för betydelse har ett påstående? Dessa problem har inte exempelvis en kvantitativ forskningsmetod där även ett större urval kan undersökas. Inom kvantitativa forskningsmetoder försvinner dock det individbaserade materialet och där har respondenterna inte möjlighet att fördjupa sina svar, vilket vi ansåg var relevant för vår undersökning (Bryman 2018, ss. 61-63).

Vi är även medvetna om, som tidigare nämnt, att hög reliabiliteten inom kvalitativa studier är svårt att uppnå. Resultatet kan anses vara svårt att jämföras med andra studier och studien kan vara svår att återskapas med samma förutsättningar (Bryman 2018, s. 465). I denna studien kan det ändå anses vara relevant att använda ett kvalitativt tillvägagångssätt då studien ämnar att fördjupa förståelsen för socialsekreterares upplevelse (Bryman 2018, s. 62).

Enligt Kvale och Brinkmann (2014, ss. 51-53) råder det ett visst maktförhållande vid kvalitativa intervjuer, vilket kan ses som en svaghet med denna metod. Personerna som ska intervjuas vet exempelvis inte vilka frågor som ska ställas vilket begränsar deras möjlighet att styra riktningen av intervjun. Forskaren anses vara den som bestämmer och innehar även ett tolkningsmonopol på materialet som samlats in, då det endast är dem som tolkar resultatet (Kvale & Brinkmann 2014, ss. 51-53). Denna maktposition har vi försökt minimera i våra intervjuer genom att informera respondenterna gällande syfte och frågeställningare. En viss obalans i maktförhållandet mellan intervjuare och respondent kan dock alltid anses finnas, vilket vi har haft i åtanke under studiens gång.

Även flera intervjuer skulle kunna ha gjorts i studien för att få ett bredare och rikare material. Utifrån de intervjuer som gjordes anser vi dock att en teoretisk mättnad uppnåddes, fler intervjuer hade troligtvis inte bidragit med ny information till undersökningen (Bryman 2018, s. 688).

Genom att använda en kvalitativ metod kan känslor, upplevelser och åsikter synliggöras. Användandet av semistrukturerade intervjuer leder vidare till egenutvecklade svar, vilket tillför en tydligare bild av hur socialsekreterare upplever handlingsutrymme (Bryman 2018, s. 563). En risk med urvalet i studien är att de socialsekreterare som valde att delta möjligen svarade på frågorna utifrån lojalitet till organisationen, vilket möjligen kan ha påverkat studiens resultat. En annan aspekt som kanske påverkat resultatet är studiens kodningsförfarande. Kontexten kan anses vara svår att behålla när materialet bryts ned och kodas (Bryman 2018, s. 701). Detta fanns i åtanke under kodningsprocessen där fokus var på att bevara sammanhanget och helheten i materialet.

7.2 Framtida forskning

Det finns flera olika områden vi anser att framtida forskning borde fokusera på. Det skulle bland annat vara intressant med en kompletterande kvantitativ enkätstudie till vår studie, med fokus på vad som begränsar och påverkar socialsekreterarnas handlingsutrymme. Det skulle bidra till ett bredare resultat där vårt resultat även skulle kunna valideras. Vidare hade det även varit intressant att undersöka skillnader gällande upplevelse av handlingsutrymme både inom socialtjänstens olika delar men även mellan kommuner samt andra yrkeskategorier som kan beskrivas som gräsrotsbyråkrater. Är upplevelserna av handlingsutrymme detsamma eller skiljer det sig mellan olika yrkeskategorier exempelvis?

Vi anser även att vidare forskning kring socialsekreterares indirekta handlingsutrymme, som framkom i vårt resultat, hade varit intressant. Är detta endast en upplevelse? eller stämmer det att socialsekreterare har större påverkan än vad dem egentligen har befogenhet för? Bör delegationen och handlingsutrymme öka för socialsekreterare ur denna synvinkeln? Detta anser vi är nya aspekter kopplat till socialsekreterarnas handlingsutrymme som är intressant och bör undersökas mer.

7.3 Slutsats

Syftet med denna studie var att få en djupare förståelse för hur socialsekreterares upplever handlingsutrymme inom socialtjänsten på lokal nivå. För att besvara syftet har undersökningen utgått ifrån tre frågeställningar där fokus var att svara på vad socialsekreterare upplever forma och begränsar deras handlingsutrymme samt vad socialsekreterare upplever att de har beslutsfattande inom. Studien har resulterat i intressanta aspekter och en ökad förståelse för hur socialsekreterare upplever sitt handlingsutrymme. Komplexiteten i socialsekreterarnas arbete har framgått där handlingsutrymme är en bidragande faktor.

Det framkommer i denna studie att socialsekreterare upplever att det finns olika faktorer som formar och begränsar deras handlingsutrymme. Det som anses forma handlingsutrymme är socialsekreterarens egna värderingar och erfarenheter. Värderingar och erfarenheter upplevdes präglade socialsekreterarens dagliga arbete och det påverkar även användandet och synen på handlingsutrymme. Personliga värderingar ansågs forma handlingsutrymme då dessa präglade beslutsfattandet. Erfarenheter ansågs till viss del bidra till säkrare bedömningar och ökade upplevelsen av handlingsutrymme. Denna slutsats bekräftas och stöds av Lipskys teori som menar att värderingarna och erfarenhet hos socialsekreterare är betydande för hur handlingsutrymme används. Det kan forma handlingsutrymme på så vis att handlingsutrymmets ramar blir diffusa och tvetydiga (Lipsky 2010, ss. 13-14).

Det som upplevs begränsa handlingsutrymme enligt socialsekreterarna är lagar, regler och riktlinjer, delegationen, ekonomin samt arbetssituationen. Lagar ansåg till viss del vara tolkningsbara och upplevdes inte begränsa handlingsutrymme i samma utsträckning som regler och riktlinjer. Alla faktorer förutom arbetssituationen var väl beskrivna ramar för socialsekreterares handlingsutrymme i tidigare forskning och teori (Dworkin 1978, ss. 31-32; Lipsky 2010, s. 13-14, 29-39; Liljegren & Parding 2010). Arbetssituationen kan däremot anses vara en ny slutsats vi fick fram bland våra respondenter och som ansågs begränsa handlingsutrymme. Detta kan till viss del hänvisas till organisatoriska faktorer påverkan på handlingsutrymme med motstridiga krav (Larsson & Morén 1988; Billquist 1999; Wörlen 2010; Angelin, Hjort & Salonen 2014).

Socialsekreterare upplever att de har beslutsfattande inom sin delegation. Det framkommer även att socialsekreterare upplever att de har ett indirekt handlingsutrymme. Till viss del styrks denna slutsats av Lipskys teori om att gräsrotsbyråkrater har ett större handlingsutrymme än vad de egentligen har befogenhet för, vilket i sin tur även kan anses öka deras makt gentemot klienter och organisation (Lipsky 2010, ss. 221-225; Johansson 2012).

Det kan i denna studie konstateras att socialsekreterare upplever att de har ett handlingsutrymme. Däremot upplevs handlingsutrymme olika beroende socialsekreterarnas egna synsätt. Handlingsutrymmet upplevs exempelvis större då socialsekreteraren upplever tolkningsutrymme stort inom lagar, regler och riktlinjer. Upplevelsen av ett indirekt handlingsutrymme påverkar även socialsekreterares upplevelse av sitt handlingsutrymme, då denna form av handlingsutrymme inte är lika begränsad. Det kan därför inte anses vara konstigt, enligt ovanstående slutsatser, att socialsekreterare upplever att de "slår knut på sig själva" gällande komplexiteten kring handlingsutrymmet.

KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING

Angelin, A., Hjort, T. & Salonen, T. (2014). Lokala handlingsstrategier för skäliga levnadsvillkor- reflektioner från Malmökommissionens studier om försörjningsstöd och barns fattigdom. *Socialmedicinsk tidskrift*, 91 (5), ss. 480–488.

Billquist, L. (1999). *Rummet, mötet och ritualerna – en studie av socialbyrån, klientarbetet och klientskapet*. Diss: Göteborg: Göteborgs universitet.
<http://hdl.handle.net/2077/14993>

Bryman, A. (2018). *Samhällsvetenskapliga metoder*. 3. uppl., Stockholm: Liber.
Carlsson, B. (2003). *Så blir det hjälp – om hjälpprocesser i socialt arbete*. Diss: Göteborg: Göteborgs universitet.
<http://hdl.handle.net/2077/15989>

Dellgran, P., & Höjer, S. (2015). Forskning om människobehandlande organisationer, I Johansson, S., Dellgran, P. & Höjer, S. (red.). *Människobehandlande organisationer: Villkor för ledning, styrning och professionellt välfärdsarbete*. Stockholm: Natur och Kultur, ss. 66-79.

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

Dworkin, R. (1978). *Taking Rights Seriously*. Cambridge: Harvard University Press 1978, ss. 31-32.

Evans, T. & Harris, J. (2004). Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death och Discretion. *British Journal of Social Work*, 34(6), ss. 871-895.
Doi: 10.1093/bjsw/bch106

Evans, T. (2011). Professionals, Managers and discretion: critiquing street-level bureaucracy *British Journal of Social Work*, 41 (2), ss. 368–386.

Evetts, J. (2002). New directions in state and international professions: Discretionary decision-making and acquired regulation. *Work, Employment and Society*, 16(2), s. 341-353.

Johansson, S. (2012). Who runs the mill? The distribution of power in Swedish social service agencies. *European Journal of Social Work*, 15(5), ss. 679-695.
Doi: 10.1080/13691457.2011.594424

Kvale, S., & Brinkmann, S. (2014). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. 3. uppl., Lund: Studentlitteratur.

Larsson, H. & Morén, S. (1988). *Organisationens mänskliga insida. Om det sociala arbetets utvecklingsmöjligheter*. Diss. Umeå: Umeå universitet.
<http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:umu:diva-66621>

Liljegren, A. & Parding, K. (2010). Ändrad styrning av välfärdsprofessioner- exemplet evidensbaserad i socialt arbete. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 27(3-4), ss. 270-288.

Lindgren, H. (1999). Det dubbla uppdraget, I Bernler, G. (red.), Cajvert, L., Johnsson, L. & Lindgren, H. *Psykosocialt arbete – Idéer och metoder*. Stockholm: Natur och Kultur, ss. 130-142.

Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services, 30th Anniversary Expanded Edition*. New York: Russell Sage Foundation.

Mintzberg, H. (1993). *Structure in fives. Designing effective organisations*. Englewood Cliffs:Prentice-Hall.

Molander, A. (2011). Efter eget skön: om beslutsfattande i professionellt arbete. *Socialvetenskaplig tidskrift*, (4), ss. 320–335.

SCB (2018). *Förvärvsarbetande anställda 16–64 år efter antal kvinnor i yrket, år 2016*. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/sysselsattning-forvarvsarbete-och-arbetstider/yrkesregistret-med-yrkesstatistik/pong/tabell-och-diagram/20-vanligaste-yrkena-for-kvinnor/>

Socialdepartementet (2005). *Socialtjänsten och den fria rörligheten* (SOU 2005:34). Stockholm: Socialdepartementet.

SoL 2001:453. *Socialtjänstlag*. Stockholm: Socialdepartementet.

Svensson, S., Johnsson, E., & Laanemets, L. (2008). *Handlingsutrymme: Utmaningar i socialt arbete*. Stockholm: Natur och kultur.

Vetenskapsrådet (2002). *Forskningsetiska principer inom humanistisk samhällsvetenskaplig forskning*. Stockholm: Elanders Gotab.

Wörten, M. (2010). Att prioritera i socialtjänsten - om kommunalt handlingsutrymme och beslutsfattande. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 17(1), ss. 28–45.

BILAGA: INTERVJUGUIDE

Bakgrundsfrågor

Namn?

Ålder?

Kan du berätta lite om dig själv?

Hur länge har du jobbat som socialsekreterare?

Vilka är dina främsta arbetsuppgifter?

Hur ser du på socialt arbete?

Upplever du att du får användning av din utbildning i din tjänst?

Handlingsutrymme

Hur ser du på handlingsutrymme?

Kan du ge något exempel på när handlingsutrymme används?

Kan du nämna något område där du har mindre handlingsutrymme?

Kan du ge exempel på arbetsuppgifter i din tjänst där du har stort handlingsutrymme?

Upplever du någon gång att du inte kan påverka en utredning/ett beslut?

Hur skulle du önska att ditt handlingsutrymme var?

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

Vad tycker du att det finns för nackdelar med ditt handlingsutrymme?

Övrigt

Finns det något du skulle vilja tillägga?

Något vi har missat att fråga?

Kan vi kontakta dig vid ytterligare frågor?



HÖGSKOLAN I BORÅS

Besöksadress: Allégatan 1 · Postadress: 501 90 Borås · Tfn: 033-435 40 00 · E-post: registrator@hb.se · Webb: www.hb.se