



Institutionen för socialt arbete

Att hjälpa till självförsörjning

- ett socialsekreterarperspektiv

SW2237 Vetenskapligt arbete i socialt arbete, 15 hp
Scientific Work in Social Work, 15 higher education credits
Masternivå
Höstterminen 2015
Författare: Soy Falk
Handledare: Leila Billquist

Abstract

Titel Att hjälpa till självförsörjning – ett socialsekreterarperspektiv

Författare Soy Falk

Nyckelord Socialbidrag, självförsörjning, socialsekreterare, handlingsutrymme, tid

Syftet med denna masteruppsats (15 hp) är att undersöka socialsekreterarnas bild av hur de kan medverka till att hjälpa den enskilde klienten till självförsörjning. Den första frågeställningen rör själva arbetet. Hur gör socialsekreterarna för att hjälpa individen till självförsörjning? Vilka strategier har de och vad saknar de? Den andra frågeställningen handlar om hur socialsekreterarna upplever sitt handlingsutrymme i detta arbete. Som metod har jag använt fokusgruppsintervjuer med socialsekreterare i tre olika kommuner. Professionsteori och teori om människobehandlande organisationer används i analysen.

Socialsekreteraruppdraget bygger på två huvudfunktioner

- att utreda och besluta om ekonomiskt bistånd.

- att hjälpa klienten till självförsörjning.

Det första uppdraget är delvis regelstyrt. Det andra uppdraget har större inslag av behandlande karaktär (*people-changing*) och ställer därför andra krav på arbetet.

Resultatet av fokusgruppsintervjuerna visar att socialsekreterarna betonar helhetssyn och barnperspektiv som viktiga vid bedömningen. Förhållningssätt och relation är viktiga komponenter i arbetet. De intervjuade beskriver olika roller i arbetet, t.ex. som samordnare.

De intervjuade anser att de har ett tillräckligt stort handlingsutrymme i sitt arbete.

En av slutsatserna är att tiden som resurs har betydelse för en rad faktorer som att etablera och behålla en relation, bedömning, utredning, uppföljning och samverkan och därmed för möjligheten att hjälpa klienten till självförsörjning.

Abstract

Title Helping to achieve self-support – a social workers perspective

Keywords Social assistance, self-support, social workers, discretion, time

Author Soy Falk

The aim of this Master's thesis is to examine the social workers conception of how they can help the social assistance recipients to achieve self-support.

The first issue concerns the work itself. How do the social workers act in order to help the individuals to achieve self-support? What strategies do they use and what is lacking?

The second issue concerns the social workers conception of the degree of discretion in their work. The method in this study has been focus group interviews with social workers from three municipalities. Theory of the professions and theory of human service organizations are used in the analysis.

There are two different main functions in the social workers assignment.

- to investigate and decide on social assistance.

- to help the social assistance recipients to achieve self-support.

The first is more controlled by laws and regulations. The latter task has a higher degree of treatment (people-changing technologies) and thus other demands on the work.

The results of the focus group interviews show that the social workers emphasize that a holistic approach and children's perspective are important in the assessment.

How you approach and relate to the client are important components of the work.

The respondents describe their different roles in the work, e.g. as coordinator.

The respondents believe they have a sufficiently discretion in their work

One of the conclusions is that time as a resource is important for a number of factors, such as relationship, assessment, investigation, monitoring and cooperation, and thus has an impact on the ability to help the social assistance claimants (recipients) to achieve self-support.

Förord

Ett stort tack till er som deltog i fokusgrupperna. Utan er hade jag inte kunnat skriva denna uppsats. Ett stort tack också till min handledare Leila Billquist för stöd och konstruktiv kritik. Slutligen ett tack till FoU Fyrbodals.

Soy Falk

Innehåll

Innehåll	1
Inledning	3
Problemformulering.....	4
Syfte och frågeställningar	5
Disposition.....	5
Att arbeta med ekonomiskt bistånd – självförsörjning och försörjning	6
Tidigare forskning.....	9
Handläggning av ekonomiskt bistånd	9
Aktivering och arbetslinjen	10
Forskning kring organisation och organisering av arbetet med ekonomiskt bistånd.....	13
Utblick i Europa	14
Teoretiska utgångspunkter.....	16
Organisationsteori och människobehandlande organisationer.....	16
Professionsteori.....	18
<i>Profession som begrepp.....</i>	<i>18</i>
<i>Yrkesprofessionalism och organisationsprofessionalism</i>	<i>19</i>
<i>Street-level bureaucrats</i>	<i>19</i>
<i>Handlingsutrymme</i>	<i>20</i>
Metodval.....	22
Kvalitativ metod	22
Fokusgrupper som metod	22
<i>Varför fokusgrupper och inte individuella intervjuer?</i>	<i>23</i>
Urval och genomförande av fokusgrupperna	23
Bearbetning och analys.....	24
Min förförståelse.....	25
Validitet, reliabilitet och generaliserbarhet	25
Etiska överväganden	27
Reflexioner kring val av metod	28
Resultat och analys.....	29

Hur gör socialsekreterarna för att hjälpa individen till självförsörjning? Vilka strategier har de? Vad saknar de?	29
<i>Bedömning av berättigande och klassificering</i>	<i>30</i>
<i>Val och verkställande av åtgärd- Hur gör vi det vi gör?</i>	<i>36</i>
<i>Den professionella rollen i arbetet med ekonomiskt bistånd</i>	<i>40</i>
<i>Tidens betydelse och tiden som resurs</i>	<i>42</i>
Hur upplever socialsekreterarna sitt professionella handlingsutrymme? Vilka möjligheter och hinder finns?	47
<i>Synen (den egna och andras) på att arbeta med ekonomiskt bistånd.....</i>	<i>49</i>
Slutdiskussion	51
Referenser	54
Bilagor	58
Bilaga 1	58
Bilaga 2	59

Inledning

Under senare decennier har det ekonomiska biståndet ökat både i omfattning och i varaktighet i många kommuner. Den omfattande lågkonjunkturen i början av 1990-talet har bidragit till en större marginalisering. Det är två olika utvecklingstendenser som gör att de genomsnittliga tiderna för ekonomiskt bistånd har ökat; dels en minskning av antal hushåll med korta bidragstider och dels en ökning av det mer varaktiga beroendet (Nybom 2012). Enligt Socialstyrelsens öppna jämförelser (2015) har ökningen av antal personer som får långvarigt ekonomiskt bistånd nu avstannat, men de regionala skillnaderna är samtidigt stora.

Det ekonomiska biståndet är bl.a. beroende av samhällets mer generella socialpolitiska insatser samt även av hur arbetslösheten ser ut i kommunerna. Svårigheten att etablera sig på arbetsmarknaden har blivit större för många grupper och behov av ekonomiskt bistånd har kommit att bli mer eller mindre stadigvarande. Det ekonomiska biståndet ses, mer än andra stödformer som ”en rättighet som helst inte utnyttjas” (Bergmark, Bäckman & Minas 2013:2).

Enligt Salonen (2009) är forskningen överens om att arbetslinjen¹ har rötter i fattigvårdens tidiga organisering och dess arbetsmoraliska föreställningar. Synen på de fattiga varierar med konjunktursvängningarna (Salonen 2009), vilket gör att en mer positiv syn på de arbetslösa kan spåras i mer ekonomiskt gynnsamma tider. När arbetslinjen som politisk idé uppkom är föremål för diskussion bland forskare (Davidsson 2015)– 1840-tal, 1910-tal och 1930-tal är decennier som nämns. Davidsson (2015) ser ett släktskap mellan hur fattigvårdstötet problematiserades i mitten av 1800-talet och hur diskussionen kring bidragslinje och utanförskap förs i dag.

Samtidigt som det ekonomiska biståndet ökat har också kravet på aktivering² ökat. Aktivering eller ”workfare” (Hjort 2010) är ingen svensk företeelse utan har ett internationellt ursprung från såväl Nordamerika som Europa. En utveckling har skett från ”welfare” till ”workfare”, från synen på ekonomiskt bistånd mer som en medborgerlig rättighet till att ställa krav på motprestation. I Sverige infördes två nya paragrafer kring aktivering i socialtjänstlagen 1998 (6 c§ och 6 d §). Dessa paragrafer gjorde det möjligt för kommunerna att ställa krav på den enskilde (i första hand de under 25 år) att medverka i vissa aktiviteter för att få bidrag.

Aktiveringspolitiken kan beskrivas ha kommit i två vågor (Nybom 2012): Den första vågen rörde sig om ett kontrakt mellan den enskilde och samhället – att t.ex. handlingsplaner upprättades mellan klient och socialarbetare i syfte att aktivera. Bidrag gavs, men krav ställdes på aktivitet. Den andra vågen handlade mer om styrning och tillämpning av aktivering och kom under senare delen av 2010-talet. Ansvaret för aktivering av vissa grupper togs åter tillbaka till staten. Till detta kom ett ökat fokus på samarbete mellan t.ex. socialtjänst, arbetsförmedling och försäkringskassa.

Denna utveckling har inneburit nya utmaningar och förändringar för det sociala arbetet vad gäller ekonomiskt bistånd: ”För många socialarbetare består det dagliga arbetet idag av att pröva personens arbetsförmåga, undersöka vilka alternativ man har för att placera personen i en kommunal arbetsmarknadspolitisk åtgärd och på så vis pröva om individen verkligen står

¹ *Arbetslinje*: Arbetslösa ska i första hand erbjudas arbete, utbildning eller åtgärd innan någon form av kontant ersättning utgår (Johansson & Hornemann Möller 2009a).

² *Aktivering*: Insatser som ska underlätta en individs inträdande på arbetsmarknaden. Aktivering kan innehålla både stödjande och frigörande inslag och disciplinerande och kontrollerande element (Nybom 2012).

till arbetsmarknadens förfogande eller om det finns anledning att reducera eller helt dra in hans eller hennes försörjningsstöd” (Johansson & Hornemann Möller 2009:16).

Swärd (Mead 1997, se Swärd 2008) lyfter begreppet den moderna paternalismen som består av två delar: mer tvång och motprestationer och att myndigheten har möjlighet att avgöra vad som ligger i individens intresse. ”Idén bakom den moderna paternalismen är att fattiga behöver en fast struktur samt att de behöver lära sig adekvata beteenden och förhållningssätt, inte minst genom olika kognitiva tekniker” (Swärd 2008:57).

Problemformulering

De senaste decenniernas utveckling, som beskrivits ovan, ställer stora krav på socialarbetare /socialsekreterare³ som profession⁴. Samhälleliga förväntningar omramar relationen socialarbetare – klient inom detta område. Samtidigt som verkligheten i många kommuner inom området ekonomiskt bistånd medger mycket korta kontakter med långa mellanrum finns ökade krav både på att klienterna ska bli självförsörjande och krav på ökat samarbete med andra centrala aktörer. Demografisk struktur och arbetslöshetssituationen är andra faktorer som påverkar arbetet. Socialarbetarna ingår också i en byråkratisk organisation med lagar, regelverk och i många fall målstyrning och har därmed ett begränsat handlingsutrymme.

I socialtjänstens arbete med ekonomiskt bistånd finns två huvudfunktioner (Bergmark et al. 2013):

1. En lagstadgad skyldighet att utreda och besluta om ekonomiskt bistånd. Detta ska ske utifrån en behovsprövning individuellt/i det enskilda fallet.
2. Hjälpa den enskilde till självförsörjning.

Båda huvudfunktionerna kan väcka olika forskningsfrågor. Jag är speciellt intresserad av den senare huvudfunktionen, att hjälpa den enskilde till självförsörjning med utgångspunkt från professionens synvinkel.

Begreppet självförsörjning kan tolkas på olika sätt och jag är intresserad av både själva bedömningen och hur socialsekreterarna mer konkret går till väga för att hjälpa den enskilde klienten till självförsörjning. Bedömningarna kan omfatta studie- och yrkesbakgrund eller hela livssituationen och olika fokus kan läggas i arbetet. Socialsekreterarna kan också ställas inför dilemman med kortsiktiga lösningar kontra mer långsiktiga. Specifika metoder och bedömningsinstrument finns i viss utsträckning och det är intressant att få kunskap om i vilken mån socialsekreterarna använder dessa samt vad de saknar.

Det professionella handlingsutrymmet kan begränsas på olika sätt. En motsättning kan ligga mellan individuella behovsbedömningar kontra likabehandling. Den lokala organisationen och olika bestämmelser kan också begränsa handlingsutrymmet. Det kan också finnas andra faktorer som påverkar handlingsutrymmet och jag är intresserad av att socialsekreterarnas beskrivning av detta utrymme.

³ Termen socialsekreterare kommer fortsättningsvis att användas när jag skriver om de socialarbetare som arbetar med ekonomiskt bistånd och som omfattas av denna empiriska undersökning. Eftersom termen socialarbetare är den vanligaste när det gäller tidigare forskning så använder jag den i övrigt.

⁴ Begreppet profession återkommer jag till i kapitlet om teoretiska utgångspunkter.

Syfte och frågeställningar

Uppsatsens syfte är att undersöka socialsekreterarnas bild av hur de kan medverka till självförsörjning för den enskilde, dvs. uppfylla den huvudfunktion i socialtjänstens arbete som inte handlar om det direkta ekonomiska biståndet.

1. Hur gör socialsekreterarna för att hjälpa individen till självförsörjning? Vilka strategier har de? Vad saknar de?
2. Hur upplever socialsekreterarna sitt professionella handlingsutrymme i detta avseende? Vilka möjligheter och hinder finns?

Disposition

Jag har valt att disponera uppsatsen på följande sätt: I kapitlet Att arbeta med ekonomiskt bistånd tecknar jag en ram kring arbetet som kännetecknas av att det har två fokus: att medverka till självförsörjning och att under tiden ge ett individuellt prövat ekonomiskt bistånd. Fokus i kapitlet ligger på det uppdrag som handlar om att medverka till självförsörjning. Både begreppet självförsörjning och skälig levnadsnivå tas upp. Riksnormen beskrivs och en redovisning sker av de lagparagrafer som ger möjlighet att ställa krav på den bidragssökande att medverka i någon form av aktivitet. Detta i sin tur har resulterat i olika arbetsmarknadspolitiska program, som kan delas upp i olika kategorier utifrån syfte.

Kapitlet om tidigare forskning inleds med en tillbakablick av svensk socialbidragsforskning under senare årtionden. Därefter redovisas den svenska forskning som finns kring handläggning av ekonomiskt bistånd och aktivering. Ett avsnitt beskriver sedan organisation och organisering av arbetet med ekonomiskt bistånd. En utblick till flera andra länder i Europa görs också i form av en redogörelse för forskning kring samordning av arbetsmarknadstjänster och socialpolitiska program. Denna utblick tar upp såväl forskning kring organiseringen som forskning kring den professionella rollen i ett av länderna.

I Teoretiska utgångspunkter redogör jag för organisationsteori för människobehandlande organisationer, främst Hasenfeld, samt professionsteori med utgångspunkt från Lipsky. Begreppen organisationsprofessionalism och yrkesprofessionalism förs in med tanke på den utveckling som skett under de senaste decennierna med en förändrad styrning av människobehandlande organisationer. Kapitlet avslutas med ett avsnitt om handlingsutrymme, där begreppet diskuteras och problematiseras.

Under Metodval redogör jag för valet av fokusgrupper som kvalitativ metod. Jag beskriver hur urvalet av respondenter gick till och hur fokusgruppsintervjuerna genomfördes. Därefter följer ett avsnitt om hur jag bearbetade och analyserade materialet. Efter en redogörelse av materialets validitet, reliabilitet och generaliserbarhet samt en etisk diskussion avslutas kapitlet med reflexioner kring val av metod.

Resultat och analys är sammanslaget i ett kapitel och utgår från de två frågeställningarna. Den första frågeställningen hur socialsekreterarna arbetar med hjälp till självförsörjning delas upp i avsnitt kring bedömning och verkställande. Hur den professionella rollen i arbetet ser ut och tidens betydelse är teman som utkristalliserar sig. Den andra frågeställningen kring hur socialsekreterare upplever sitt handlingsutrymme besvaras i ett särskilt avsnitt. En mindre utveckling görs kring synen på att arbeta med ekonomiskt bistånd.

I slutdiskussionen sammanfattar jag resultaten och ställer frågor inför framtiden.

Att arbeta med ekonomiskt bistånd – självförsörjning och försörjning

Socialtjänsten har två uppdrag när det gäller ekonomiskt bistånd (Socialstyrelsen 2013):

1. Att hjälpa den enskilde så att hen kan klara sig utan ekonomiskt bistånd dvs. att hjälpa till självförsörjning.
2. Under tiden som detta sker kan den enskilde ha rätt till ekonomiskt bistånd. Detta prövas individuellt.

Detta betyder att den enskilde socialsekreteraren måste ha två fokus – försörjning och självförsörjning. I Ekonomiskt bistånd – handbok för socialtjänsten (Socialstyrelsen 2013)⁵ betonas att den huvudsakliga uppgiften för socialtjänsten är att hitta långsiktiga lösningar. Självförsörjning betyder inte alltid försörjning genom arbete eller studier utan kan handla om andra långsiktiga lösningar som t.ex. ersättning via Försäkringskassan i mer varaktig form. I handboken står ingen regelrätt definition av självförsörjning annat än att det jämföras med ”att klara sig utan ekonomiskt bistånd” (Socialstyrelsen 2013:18):

Det är viktigt att socialtjänsten utvecklar metoder som underlättar för den enskilde att göra något åt orsaken till sitt biståndsbehov. Människor som söker sig till socialtjänsten för att de inte klarar sin försörjning har rätt att få sådan hjälp att de på sikt kan klara sig utan ekonomiskt bistånd.

Handläggningen av ekonomiskt bistånd sker inom ramen för en komplex samspel mellan statlig styrning och kommunalt självbestämmande på flera olika nivåer. Staten har den lagstiftande makten samtidigt som det kommunala självstyret finns. Dessutom inverkar utformandet av socialförsäkringar och transfereringar på både antalet personer och vilka som söker ekonomiskt bistånd (Bergmark 2015:127): ”Det kommunala självstyret utövas i allt väsentligt inom av staten givna ramar”.

En av dessa ramar är lagstiftningen, främst Socialtjänstlagen (SoL): I 4 kap. 1 § SoL regleras rätten till ekonomiskt bistånd. Rätten inskränks till de personer som själva inte kan tillgodose sina behov eller som inte kan få dem tillgodosedda på annat sätt. Rätten till bistånd omfattar rätten till bistånd för sin försörjning (försörjningsstöd) och för livsföring i övrigt.

En riksnorm för försörjningsstöd infördes 1998. Riksnormen avgör nivån på försörjningsstödet (tillsammans med skäligena kostnader för vissa andra behov). Beloppen bestäms av regeringen inför varje nytt kalenderår och gäller som miniminivå för de behov som den ska täcka. Riksnormen reglerar livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien, dagstidning, telefon och TV-avgift. Utöver detta omfattar försörjningsstöd ”skäligena kostnader utanför riksnormen” såsom boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring, fackförening och A-kassa. Även begreppet ”livsföring i övrigt” kan omfatta ekonomiska behov utöver försörjningen såsom hälso- och sjukvård, tandvård, glasögon etc. (Socialstyrelsen 2013). Socialstyrelsen utfärdar också allmänna råd om ekonomiskt bistånd (SOSFS 2013:1)

⁵ Ekonomiskt bistånd – handbok för socialtjänsten (Socialstyrelsen 2013) kommer fortsättningsvis att benämnas handboken.

I 4 kap.1§ socialtjänstlagen (SoL) anges också att den enskilde genom biståndet ska få en skälig levnadsnivå. Även formen för biståndet anges, att det ska stärka personens möjlighet att leva ett självständigt liv.

Den reviderade socialtjänstlagen 1998 medförde att kommunerna fick möjlighet att ställa krav på den bidragssökande att medverka i någon form av aktivitet. Revideringen riktade sig till de grupper som inte prioriterades av de statliga organisationerna Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan och som inte omfattades av dessa organisationers regler. Två parallella system har växt fram den enskilde arbetslöse – ett kommunalt och ett statligt (Bergmark 2015). Har en person a-kassa så ställs krav på motprestation och deltagande i åtgärd i regel inte förrän efter 300 dagar, medan för den som uppbär ekonomiskt bistånd kan krav ställas betydligt tidigare. Detta varierar dock beroende på vilken kommun man tillhör.

I 4 kap.4§ SoL regleras vad socialnämnden kan göra:

Socialnämnden får begära att den som får försörjningsstöd under viss tid ska delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

Den praktik eller kompetenshöjande verksamhet som avses i första stycket ska syfta till att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv. Verksamheten ska stärka den enskildes möjligheter att komma in på arbetsmarknaden eller, där så är lämpligt, på en fortsatt utbildning. Den ska utformas med skälig hänsyn till den enskildes individuella önskemål och förutsättningar.

Socialnämnden ska samråda med Arbetsförmedlingen innan beslut fattas enligt första stycket. *Lag (2013:421)*

Om individen inte deltar i detta kan försörjningsstödet nekas eller minskas, vilket regleras i nästa paragraf, 4 kap. 5§ SoL.

I handboken (2013) anges att det bör kunna krävas att en person står till arbetsmarknadens förfogande på heltid om hen är arbetslös och att personen också ska kunna ta erbjudet lämpligt arbete. Detta gäller i regel men en individuell prövning måste alltid göras. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder, som arbetsrehabiliterande åtgärder, praktik eller arbetsmarknadsutbildning jämföras här med arbete. Grundutbildning i svenska och s.k. arbetssökarverksamhet nämns också i sammanhanget. I handboken (2013) betonas också att socialtjänstens åtgärder inte får ersätta Arbetsförmedlingens. Inte heller ska en person gå en reguljär utbildning och samtidigt ha ekonomiskt bistånd. Där hänvisar handboken till särskilda finansieringssystem. Som komplement ska ses de kommunala verksamheter som syftar att ge ökad kompetens inför arbetslivet.

Att kravet på aktiveringen ökade medförde också att kommunerna i högre utsträckning skapade arbetsmarknadsenheter som en särskild organisatorisk struktur. Organisatorisk tillhörighet och innehåll i arbetet har kunnat variera. Med en internationell begreppsapparat kan en åtskillnad göras mellan olika program med delvis olika syften på följande sätt (Bergmark 2015):

- *Workfare*; där aktiveringen mer har en kontrollerande och disciplinerande funktion
- *Work-first*; där aktiveringen har en ambition att få ut deltagaren i reguljärt arbete
- *Enabling*; där aktiveringen syftar till att höja deltagarnas kompetens

Denna utveckling har också inneburit en tätare samverkan mellan kommunerna och i första hand Arbetsförmedling, men också med Försäkringskassa etc. Dessutom skapades samordningsförbund (Lagen om finansiell samordning 2004) för rehabiliterande arbetsmarknadsåtgärder. Samordningsförbund kan skapas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, kommun och landsting för att uppnå en effektiv resursanvändning. Aktiviteterna ska riktas till individer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser och ska syfta till att dessa uppnår eller förbättrar sin förmåga att utföra förvärvsarbete.

Det kommunala självbestämmandet yttrar sig bl.a. genom att det finns olika organisationsformer för arbetet. Den nya kommunallagen som infördes 1991 medförde större möjligheter för kommunerna att bestämma organisationsformer. Men socialtjänstlagens intentioner kring helhetssyn och generalistkompetens har inte i praktiken synts i organisationsformerna utan utvecklingen har gått mot en ökad specialisering ute i kommunerna (Bergmark 2015:141):

Omsatt i praktiken kan man se att kommunerna har haft ett avgörande inflytande över sådant som resursfördelning och tjänstemannaorganisation, medan staten kontinuerligt försökt styra arbetet i riktning mot exempelvis ökad samverkan eller mot vissa typer av insatser.

Direktiv för handläggningen förekommer i form av lagstiftning, som socialtjänstlagen, förordningar och föreskrifter. Det kan även förekomma lokala föreskrifter. Det är Socialstyrelsen ger ut handböcker och meddelandeblad.

Tidigare forskning

Inledningsvis kommer jag att ta upp svensk forskning som berör själva handläggningen av ekonomiskt bistånd och arbetet med aktivering för att sedan övergå till att redovisa forskning som handlar om organiseringen av socialt arbete. Handlingsutrymmet för socialarbetarna berörs i en del av forskningen och redovisas då också. Slutligen redovisar jag en utblick ut i Europa kring olika lösningar och professionens roll i dessa.

I mitt sökande efter tidigare forskning rörande mitt ämne har jag noterat att det finns en del forskning kring bedömning av socialbidrag och kring aktivering, men däremellan verkar det finnas ett glapp kring hur socialsekreterare arbetar kring självförsörjning när det inte handlar om aktivering. Liknelsen av kunskapsbildningen inom socialt arbete som ett ruralt landskap med begynnande tätortstillväxt (Dellgran & Höjer 2000, 2015) kan väl stämma in på socialbidragsforskningen och som exempel kan tas det glapp som jag nämner ovan och som även visas här i min redovisning.

En genomgång av svensk socialbidragsforskning under 2000-talets första årtionde (Salonen 2010) visar att denna forskning bidragit med mer aktuell kunskap, men att den samlade socialbidragsforskningen fortfarande ger intryck av ”oftast begränsade insatser från enstaka forskare utformade som enskilda projekt”(Salonen 2010:63). I forskningen har man kunnat se tydliga trendförändringar ”mot en allt mer specialiserad handläggning med betoning på aktivering och på den enskildes skyldigheter”.

En tidigare redovisning av socialbidragsforskning (Puide 2000) visar att det då fanns fyra huvudområden för forskning kring socialbidrag och socialbidragstagande:

- bestämning av själva problemet,
- orsakerna till problemet,
- insatser, åtgärder och metoder samt den organisation man valt
- insatsernas effekt för klienterna

Det vetenskapliga intresset rörde då i första hand de tre första områdena, medan insatsernas effekt för klienterna inte rörde lika stort intresse.

Handläggning av ekonomiskt bistånd

Det finns inte mycket forskning kring själva handläggningen av ekonomiskt bistånd (Stranz 2007).

En mer allmän studie av socialbyrå, klientarbetet och klientskapet görs av Billquist (1999) där bland annat klientarbetets sorterande funktion beskrivs. Avhandlingen visar att även om sorteringsprocessen i första hand styrs av lagar och regler så påverkas denna också av t.ex. av handläggarnas personliga preferenser och vana vid olika typer av ärenden samt av slumpfaktorer. När det gäller arbetet med ekonomiskt bistånd konstateras att det tycks vara svårt att både ge råd och stöd och samtidigt göra en utredning och besluta om det ekonomiska biståndet. Det finns ett spänningsförhållande mellan att vara representant för organisationen med likabehandling och att möta klienten som individ. Klientarbetet har två sidor – en administrativ och en hjälpande.

Själva bedömningen av ekonomiskt bistånd behandlas i avhandlingen ”Utrymme för variation– om prövning av socialbidrag” (Stranz 2007). Här visas att 121 socialsekreterares bedömningar av sex olika vinjetter skiftade beroende på olika orsaker: Strukturella villkor som t.ex. kommunernas demografi, organisatoriska förutsättningar, den enskilda

handläggarens diskretion i klientarbetet och individuella förhållanden bland handläggarna. Avhandlingen visar bland annat att olika lösningar på organisatorisk nivå får effekt på handläggningen på individnivå av enskilda fall. Den organisatoriska faktor som har störst betydelse är handläggarnas genomsnittliga ärendebelastning, där en större mängd ärenden ger en större generositet (med något undantag). Flera olika förklaringar ses som möjliga – att handläggarna inte hinner fördjupa sig i ärendena eller att det kan vara en strävan att minska den egna arbetsbördan med bl.a. mindre risk för överklaganden. Andra organisatoriska förhållanden som ger en större generositet är långtgående specialisering och hierarkisk struktur enligt Stranz (2007).

När det gäller socialbidragshandläggning är arbetsmetoder i dess egentliga mening mindre vanligt jämförelsevis med IFO i övrigt (Stranz 2007). I första hand är syftet med de metoder som finns att stimulera till egenförsörjning. Organisatoriskt finns ofta en specialisering som ibland av socialarbetarna kan uppfattas som arbetsmetoder, som ekonomisk rådgivning och förenklad socialbidragshandläggning.

Vid en internationell jämförelse finns vissa skillnader mellan socialbidragssystemet i Sverige/Norden och övriga länder: Som exempel är inslagen av individuella behovsbedömningar och krav på deltagande i olika åtgärder långtgående i Sverige (Stranz 2007).

I en rapport från en forskningscirkel, ”Uppdrag självförsörjning – reflektioner kring arbete med socialbidrag” (Hjort 2010), lyfter deltagarna fyra olika teman: aktivering (arbetslinjen), standardisering och byråkratisering, barnperspektiv och människosyn. De lokala förutsättningarna skiljer sig åt när det gällde att bedriva olika former av projekt för att aktivera. I större kommuner fanns bättre möjlighet att anpassa efter individens behov än i de mindre kommunerna. Samtidigt verkade det vara så att det fanns större möjlighet för socialarbetarna i de mindre kommunerna att göra egna bedömningar (Hjort 2010).

Aktivering och arbetslinjen

Hur socialarbetare arbetar med aktivering har varit föremål för forskning under det senaste decenniet.

Aktivering kan ses som ett sätt att bedriva socialt arbete och att aktiveringskravet kan vara en positiv del när aktivering innebär individuella bedömningar och skraddarsydda lösningar (Thorén 2009). Variationen i praktiken är dock stor och frågan är hur socialarbetare kan arbeta med aktivering utan att klienter känner sig kränkta eller ser aktiveringen som en meningslös sysselsättning för att kontrollera dem. ”Min tolkning är att vi som socialarbetare måste bli bättre på att kritiskt analysera både innebörden av olika utvecklingstrender inom socialt arbete och den nuvarande aktiveringspolitiken, för att bättre förstå hur den praktiska utformningen *de facto* kan falla ut.” (Thoren 2009:152).

Socialarbetarna har en viktig roll i arbetet med aktiveringen och Thorén (2009) ser dem i stort som frontlinjebyråkrater och sammanfattar forskningen kring frontlinjebyråkrater i offentlig verksamhet med följande: komplex arbetssituation, yrkesroller med stor handlingsfrihet, svårkontrollerade arbetsuppgifter, hög ärendebelastning och knappa resurser. Informella handlingsstrategier kan utvecklas (Lipsky 2010) och dessa i sin tur bestämmer hur policyn omsätts i praktiken. Exempel på strategier ges: att prioritera mellan klienter vid knappa resurser som att arbeta med dem som står närmast arbetsmarknaden eller att sortera klienter efter tillgängliga resurser. Efterfrågan kan också minskas genom att informationen begränsas kring serviceutbud om tillgången till platser inte är så stor.

I en avhandling av Nybom (2012), "Aktivering av socialbidragstagare – om stöd och kontroll i socialtjänsten" redovisas en studie av 372 socialbidragstagare från fyra olika kommuner. Frågeställningarna som avhandlingen behandlar är hur socialarbetare bedömer olika socialbidragstagares försörjningshinder, hur socialtjänstens aktivering av socialbidragstagare skiljer sig åt i de fyra olika kommunerna, vilken logik som återspeglas i tillämpningen av aktiveringsinsatser samt om aktiveringsinsatser/sanktioner har något samband med förändringar av försörjningssituationen. Den sista frågeställningen följs sedan upp två år senare via registerdata.

Som utförare av aktiveringspolitiken ska socialtjänsten bedöma vilka socialbidragstagare som är i behov av aktiveringsinsatser samt hur kopplingen mellan rätten till socialbidrag och aktivering ska utformas. Förutsättningarna för socialtjänstens bedömningar och beslut präglas av att socialtjänsten är en frontlinjebyråkrati ("street-level bureaucracy").

Frontlinjebyråkratier är organisationer där samhället möter medborgarna via de professionella vars uppgift är att forma politik till praktik (utöver socialtjänsten exempelvis försäkringskassan och arbetsförmedlingen). (Nybom 2012:15)

Hur ser då denna omformning till praktik ut? I policyforskningen, går att identifiera två olika inriktningar inom aktivering (Nybom 2012). "Workfare", som Nybom i sin avhandling kallar jobbaktivering, handlar om att få ut människor på arbetsmarknaden så fort som möjligt, medan "human resource development", resursaktivering, handlar om att öka människans resurser för att få ett ordentligt fotfäste på arbetsmarknaden. Nybom (2012:36) åskådliggör skillnaden mellan de olika formerna i Sverige:

	Strukturelement		Processselement		
	Organisatorisk nivå	Huvudsakligt innehåll	Krav	Sanktioner	Individuellt bemötande
Jobbaktivering	Kommunal	- Jobbsökande - Obetalt arbete - Jobbträning	Hög nivå	Ja	Låg
Resursaktivering	Statlig	- Utbildning - Behovsbedömning - Praktik på arbetsplats	Låg nivå	Nej	Hög

Figur 2. Typologi över element inom jobbaktivering och resursaktivering.

Långt ifrån alla klienter i de fyra, i avhandlingen undersökta, kommunerna fick någon form av aktivering. Vilken form av aktivering som de fick varierade beroende på kommun. Aktivering och sanktioner varierade beroende på klientgrupp:

I den mån det är socialtjänstens uppgift att hjälpa socialbidragstagare till arbete framstår en ökad professionalisering på socialbidragsområdet som högst relevant.

Förutsättningarna att utveckla professionen inom nuvarande ordning förefaller begränsade utifrån att socialarbetare tycks ägna relativt lite tid åt varje klient. Omkring 80 procent av klienterna (som deltog i aktivering) träffade sin socialarbetare cirka en timme varannan månad och omkring hälften hade stödjande samtal med sin socialarbetare. Detta mönster har stöd i tidigare forskning som konstaterar att socialbidragsverksamheter har en jämförelsevis hög ärendebelastning och därmed begränsat med tid för klienterna. Möjligheten för socialtjänsten att förändra kopplingen mellan innehåll och aktiveringsinsatser på basis av klienternas individuella förutsättningar och behov kräver troligtvis att förändringsarbetet med socialbidragstagare flyttas högre upp i politiska prioriteringar. (Nybom 2012:69)

Nybom (2012) fann mönster som att socialarbetarnas uppfattning om försörjningshinder tenderade att återspegla stereotypa uppfattningar om olika grupper samt att aktiveringsinsatserna var svagt kopplade till klienternas försörjningshinder. Som exempel kan nämnas att endast en femtedel av klienterna fick resursaktivering som syftade att förbättra utbildning och arbetslivserfarenhet. Det fanns också en skillnad beroende på kön – män fick oftare jobbaktivering och blev föremål för sanktioner medan kvinnor fick mindre aktivering och mer sällan sanktioner. Ett annat resultat var att resursaktivering och sanktion verkar ha ett positivt utfall på utfallet arbete, medan jobbaktivering och sanktion verkar ha ett positivt samband med fortsatt socialbidrag. I avhandlingen lyfts också (Nybom 2012) att det finns stöd i en mängd studier för att aktiveringsinsatserna måste anpassas och matchas till klientens situation och behov t.ex. när det gäller barnomsorg, utbildning, rehabilitering. I avhandlingen diskuteras också socialbidragets kontext och socialarbetarnas handlingsutrymme

Som frontlinjebyråkrati präglas socialtjänsten teoretiskt sett av ett betydande handlingsutrymme för socialarbetarnas agerande i enskilda socialbidragstagares ärenden. Socialarbetare som arbetar med socialbidrag uppfattar dock att deras handlingsutrymme är begränsat och att klienterna behandlas mer lika på socialbidragsområdet än på andra områden inom socialt arbete. Socialbidragsarbete framstår således som mindre professionaliserat än övriga områden inom socialt arbete, något som kan tyckas problematiskt med tanke på de utmaningar som möter socialarbetare i deras uppgift att åstadkomma förändring med aktivering. (Nybom 2012:18):

Implikationer för det fortsatta arbetet när det gäller praktiken:

Det finns flera skäl för verksamma inom socialbidragsområdet att utnyttja forskning för att utveckla sitt arbete. Ett skäl är att socialbidragsarbetet präglas av låg grad av professionalisering samtidigt som dess uppgifter står inför påtagliga utmaningar. Ett annat är att socialarbetare inom området uppfattar att de har ett begränsat handlingsutrymme och att deras klienter behandlas relativt lika, vilket faktiskt motsägs av avhandlingen. Socialbidragsarbetet är sannolikt mer komplext och mer professionellt krävande än vad som avspeglas i de professionella villkoren för arbete. Ett skäl till detta kan vara just den begränsade forskningen inom socialbidragsområdet. (Nybom 2012:71)

Hur ser möjligheten till aktivering ut i kommunerna? Lagstiftningen betonar individens skyldigheter men ställer inte krav på kommunerna att tillhandahålla vissa insatser. Tapio Salonen och Richard Ulmestig (2004) publicerade en studie om kommunal aktivering, där det finns en koppling mellan behovsprövat bidrag och aktivering. Genom strukturerade enkäter till samtliga kommuner (svarsfrekvens 70 %) med åtföljande telefonintervjuer med ansvariga kunde de presentera en bild av hur det kommunala aktiveringslandskapet såg ut. De fann mycket stora lokala variationer både när det gällde utbud, synen på koppling mellan socialbidragshandläggning och arbetskrav samt även urvalsförfarande.

Innebär aktivering en ökad möjlighet till annan försörjning? En jämförande studie med bl.a. en specifik och välkänd modell, den s.k. Uppsalamodellen⁶ har gjorts av Milton (2006). Det

⁶ Metod som utvecklades i Uppsala under slutet av 1980-talet och som sedan spreds ut i landet. ”Kärnan i metoden var dels krav på bidragstagaren att vara aktivt arbetsökande på heltid med hot om att bidraget annars reducerades eller föll bort dels att kontinuerliga besök skulle göras hos socialsekreteraren med korta tidsintervall, oftast varje vecka” (Milton 2006:30)

övergripande syftet med avhandlingen var att belysa om socialtjänstens aktiveringskrav med villkorat bistånd bidrar till att öka arbetslösa bidragstagares möjlighet att finna annan försörjning. Den s.k. Uppsalamodellen innebar inga eller möjligtvis negativa effekter för klienterna. En av slutsatserna i avhandlingen var att socialtjänsten bör förfina insatsreportoaren, speciellt för de bidragstagare som under längre tid haft socialbidrag och hade arbetslöshet som huvudorsak. Här lyfts också ett dilemma som återkommer i annan forskning – om vad stöd och tvång innebär för och hur det påverkar den enskilde individen.

Agneta Hedblom (2004) har i avhandlingen Aktiveringspolitikens Janusansikte – en studie av differentiering, inklusion och marginalisering gjort fallstudier av verksamheter i fyra stadsdelar i Malmö för att undersöka om aktiveringspolitiken kan leda både till marginalisering och inklusion. Hon fann tre differentieringsformer – den pragmatiska, stereotypa och professionella formen. Den pragmatiska innebär att det ställdes samma aktivitetskrav på alla, den stereotypa att aktivitetskravet baseras på stereotypa föreställningar (män/kvinnor/vissa etniska minoriteter) och den professionella att en professionell behandlingsdiskurs avgör vilka resurser som delas ut.

Vid en internationell utblick finns en skillnad på europeisk och nordamerikansk syn på aktivering, där den europeiska synen också mer öppnar upp mot att stärka den enskildes kompetens (Johansson och Hornemann Möller 2009) och inte bara omfattar program eller projekt med krav på arbete för att få socialbidrag.

Forskning kring organisation och organisering av arbetet med ekonomiskt bistånd

Specialisering av arbetet med ekonomiskt bistånd har, som tidigare nämnts, kunnat uppfattas som arbetsmetod (Stranz 2007) – som t.ex. förenklad biståndshandläggning. Forskare har tittat på organisering i förhållande till långvarigt socialbidragstagande och höga socialbidragskostnader med något skilda resultat. Forskningsresultaten som redovisas kan kopplas till båda huvudfunktionerna (utreda och besluta om ekonomiskt bistånd och hjälp till självförsörjning.)

I rapporten, ”Vägar ur socialbidrag? Om socialtjänstens insatser och det ekonomiska biståndets varaktighet” av Åke Bergmark, Olof Bäckman och Renate Minas (2013), är utgångshypotesen att den kommunala praktiken när det gäller arbete med socialbidrag har betydelse för varaktighetsmönstren. De pekar på att det saknas forskning som systematiskt försöker koppla arbetsformer och organisation till långvarigt socialbidragstagande. I rapporten har de tittat på organisation, arbetsformer och insatser i socialbidragsarbetet i åtta kommuner. Jämförelser har gjorts mellan kommuner som liknar varandra i viktiga avseenden (kommuntyp, arbetslöshet, skattekraft, IFO-kostnad och andel utomnordiska invandrare) men som skiljer sig sinsemellan genom sannolikheten att lämna bidragstagande. Rapporten har inte arbetat med generaliserbara data, men man har gjort iakttagelser av insatser och mer övergripande mönster som sammanfaller med bidragstidens längd och formulerar sju hypoteser: Fler bidragsgivare kommer ut i arbete och bidragsgivarna kommer snabbare ut i arbete med ett brett utbud av aktiveringsåtgärder. Satsningen på kompetenshöjande åtgärder gör att fler kommer ut i arbete eller blir självförsörjande. Ett fokus på ungdomar är verksamt eftersom ungdomar är mer lätttröliga och mer mottagliga för individuellt inriktade åtgärder. Ett fungerande samarbete med aktörer som arbetsmarknadsenhet och arbetsförmedling ”tenderar att förkorta tiderna då insatserna blir mer enhetliga” (Bergmark, Bäckman & Minas 2013:95). Efter några hypoteser kring sanktioners betydelse avslutar forskarna med en sista hypotes att det är graden av allmän ambitionsnivå och systematik som slår igenom snarare än enskildheter i hur arbetet läggs upp.

Ingrid Byberg (2002) kopplar Mintzbergs två byråkratiska organisationsmodeller, maskinbyråkrati och professionell byråkrati till en studie av fyra kommuner som parvis var så lika varandra som möjligt men med stora skillnader när det gällde faktiska socialbidragskostnader. Slutsatsen dras att lågkostnadskommunerna har många av de kännetecken som karaktäriserar en maskinbyråkrati, medan högkostnadskommunerna har stora likheter med en professionell byråkratisk organisation. Tjänstemännen har olika grad av handlingsfrihet. De två lågkostnadskommunerna är organiserade i högre grad så att de reducerar tjänstemännens handlingsfrihet. Utifrån avhandlingens samlade resultat formulerades följande hypotes: ”En högre grad av byråkrati, det vill säga med specialiserad socialbidragshandläggning, genomtänkta standardiserade metoder och ett samordnat och utvecklat kontroll- och kommunikationssystem, leder till lägre kostnader för socialbidrag, om efterlevnaden av upprättade arbetsrutiner kontinuerligt följs upp av arbetsledningen” (Byberg 2002:239). Avslutningsvis poängteras risken att arbetet dock kan bli alltför ”byråkratiskt” för att vara ändamålsenligt och att en människas möjlighet och förmåga till självförsörjning kan variera och att målsättningen är att hjälpa den enskilde att finna vägar till självförsörjning.

Utblick i Europa

Det finns en trend i Europa där flera europeiska länder har börjat samordna sina sociala tjänster och arbetsmarknadspolitiska program i s.k. *one-stop shops*⁷. Denna trend har inte fått fotfäste i Sverige. En bakgrund till denna utveckling i Europa är att det finns en tudelning i systemen för de arbetslösa som omfattas av försäkringar och de som inte är det, vilket kan uppfattas som problematiskt. Flera drivkrafter bakom skapandet av *one-stop shops* har kunnat identifieras. Arbetslösheten har ökat liksom kostnaderna för bidrag till de arbetslösa vilket skapar en press att få fler i arbete. Fördelar finns också med att samordna arbetet med en bättre kommunikation och att undvika dubbelarbete. Att integrera ses också som en reaktion på en fragmentering av välfärdsstaten. Minas (2014) har studerat olika lösningar i Norge, Finland, Danmark, Nederländerna, Tyskland och Storbritannien och funnit olika utformningar av dessa *one-stop shops* avseende både bredd och djup. Här kan utkristalliseras en smalare och en öppnare ingång, där den smalare har bara arbetsförmedlande tjänster, medan den öppnare har ett mer holistiskt perspektiv. I Danmark, Nederländerna och Storbritannien finns den smalare typen, medan Finland, Norge och Tyskland får representera en öppnare ingång. Den smalare ingången har också striktare ”work-first” inriktning med korta kurser och snabba placeringar, medan den öppna ingången kombinerar krav och stöd. Där finns också fler inslag av utbildning och praktik.

I Nederländerna har forskare undersökt frontlinjebyråkratens roll (van Berkel, van der Aa & van Gestel 2010) på lokala socialkontor, som både har hand om administration av bidrag och aktivering av bidragsmottagarna. Arbets sättet har förändrats från att kategorisera, sortera och skicka klienter vidare till att arbeta mer med förändringsarbete. Den professionelles handlingsutrymme är betydligt större när det gäller aktivering än när det gäller utbetalandet av bidrag, där det är mer reglerat. Det finns utrymme för personalen (”frontline worker”) att kunna fokusera på kortaste vägen till arbete eller att mer betona vikten av en hållbar lösning. Arbetets karaktär har förändrats: ”The nature of work has become less guided by rules and regulations, is now far more focused on intervening in the clients’ lives and circumstances, and involves making moral judgments and evaluations of individual clients’ behavior on an almost permanent basis” (van Berkel et al. 2010: 455). Det finns dessutom inget entydigt svar på den fråga som personalen ställs inför varje dag: Vilken form av aktivering passar bäst för

⁷. *One-stop shops* innebär renodlat att en tjänst tillhandahålls så fullständigt som möjligt på ett enda ställe under ett enda besök med endast få handläggare involverade (Minas 2014).

vem och under vilka omständigheter? Det handlar om att lita på egen erfarenhet, intuition och rutiner. Frågan ställs i artikelns titel om det handlar om professionella utan profession.

Teoretiska utgångspunkter

Jag har valt att kombinera professionsteori och organisationsteori, ett val som växte fram under bearbetningen av empirin. Från början hade jag tankar på andra teoretiska utgångspunkter, men jag upptäckte att det skulle bli svårt att tillämpa dessa på mitt insamlade material. Det var också svårt att välja bort någon av ansatserna, professionsteori och organisationsteori, eftersom de samspelar i offentlig verksamhet i Sverige. Utvecklingen inom forskningen i sociologi, både den anglosaxiska och den europeiska, har också visat det nödvändigt för dessa båda forskningsområden att närma sig varandra eftersom det mesta av det professionella arbetet försiggår i stora offentliga eller privata organisationer (Evetts 2010).

Det professionella arbetet utförs i en organisation och påverkas av detta på olika sätt. Genomgången av tidigare forskning i förra kapitlet visar t.ex. att det finns en koppling mellan organiserandet av arbetet och professionens förutsättningar att utföra sitt arbete.

Jag inleder detta kapitel med att lyfta teori kring skillnaden mellan människobehandlande och andra organisationer för att sedan övergå till olika förhållningsätt/teknologier när professionella arbetar inom dessa organisationer. Avsnittet om professionsteori har en allmän inledning för att sedan lyfta begrepp som yrkesprofessionalism och organisationsprofessionalism samt *street-level bureaucrats*.

Organisationsteori och människobehandlande organisationer

Människobehandlande organisationer har vissa karaktärsdrag (Hasenfeld 1983, Johansson, Dellgran & Höjer 2015) som skiljer ut dem från andra organisationer:

- Det finns ett uppdrag att bedöma/förändra/bibehålla människors kapacitet och förmågor. Detta sker inom vitt skilda områden som socialtjänst, skola, sjukhus etc.
- Kärnan i arbetet är interaktion mellan personal och medborgare. Det gäller t.ex. socialarbetare-klient, lärare-elev eller läkare-patient.
- Arbetsmetoderna i människobehandlande organisationer måste ha en legitimitet i samhället och ha utgångspunkt i rådande normer och värderingar. Som exempel på detta kan tas arbetslinjen när man arbetar med ekonomiskt bistånd.
- Verksamheten befinner sig under demokratisk/politisk styrning, åtminstone i de fall där man gör ingrepp i människors privatliv.
- I de människobehandlande organisationerna arbetar professioner med ett handlingsutrymme. Det finns en risk att människor kan skadas eller fara illa och därför är det viktigt att personalen har adekvat utbildning, att kunskapen utgår från vetenskap och beprövad erfarenhet och att det finns en yrkesetik. Professionerna arbetar i ett spänningsfält mellan att behandla lika och att behandla individuellt.
- Det finns en administrativ och juridisk styrning i de människobehandlande organisationerna. Detta är sammankopplat med att verksamheten befinner sig under demokratisk/politisk styrning och att med detta följer krav på transparens. Dessutom kan många myndighetsbeslut överklagas och personalen har ett straffrättsligt ansvar.
- Krav finns på samordning och samverkan i de människovårdande organisationerna för att kunna möta människor med komplex problematik samtidigt som organisationerna är uppdelade enligt funktion; som socialtjänst, försäkringskassa och arbetsförmedling.
- I de människobehandlande organisationerna finns ständigt närvarande maktrelationer. Relationen är sällan jämlik t.ex. mellan den som söker bidrag till sin försörjning och socialsekreteraren som beviljar eller avslår ansökan.

Johansson (2015) delar in några vanligt förekommande organisationsteorier i fyra ”familjer” och gör sedan en jämförelse mot människobehandlande organisationer:

1. Rationella klassiker
2. Socialpsykologiska och kulturella perspektiv på organisationer
3. Omvärldsperspektivet inom organisationsteori
4. Kritiska och postmoderna perspektiv på organisationer

Beroende på vilket organisatoriskt fenomen som ska analyseras är teorierna användbara i olika hög grad, men Johansson (2015) konstaterar att institutionella, kritiska och postmoderna perspektiv har mest att erbjuda vid analys av människobehandlande organisationer.

Den nyinstitutionella organisationsteorin har ett omvärldsperspektiv och flyttar fokus mot organisationen i en institutionell omgivning med en uppsättning kulturella faktorer och värderingar kring vad som är rationellt, effektivt och modernt. En central idé är den om isomorfism – att organisationer tenderar att bli mer och mer lika varandra. (Blomberg & Peterson 2013).

Socialt arbete drivs alltid i någon form av organisation (Svensson, Johansson & Laanemets 2008). För socialarbetaren är det viktigt att förstå sammanhanget som man verkar i. Samtidigt är människobehandlade organisationer komplexa och det finns en oklarhet mellan gränser mellan mål och medel, vad som är resultat och motiven till hur man är organiserade.

Villkoren under vilka människobehandlande organisationer upprätthåller, skyddar eller förändrar välfärden för sina klienter diskuteras av Hasenfeld (1983). Arbetet utgår från tre idealtypiska teknologier eller förhållningssätt:

- *People-processing* – att definiera, klassificera och tilldela rättigheter eller skyldigheter; t.ex. som klient och sedan remittera vidare till andra organisationer eller in i den egna.
- *People-sustaining* – att skydda eller bibehålla kapacitet och förmåga
- *People-changing* – att förändra människors förmåga.

En organisation kan tillämpa dessa olika former samtidigt. Som exempel kan en klinik som arbetar drogrehabiliterande både diagnosticera (*people-processing*), arbeta med ett metadonprogram (*people-sustaining*) och med terapi (*people-changing*) (Hasenfeld 1983). Utredning om rätt försörjningsstöd är ett annat exempel på *people-processing* (Johansson, Dellgran & Höjer 2015).

Att ingå i en mottagningsgrupp betyder att i viss mån bedöma, kategorisera och skicka vidare (*people-processing*). Att betala ut ekonomiskt bistånd kan i vissa fall handla om att enbart upprätthålla en skälig levnadsnivå fram till att någon tillfrisknar, går tillbaka efter en föräldraledighet etc. (*people-sustaining*). Att arbeta med hjälp till självförsörjning kan innebära att arbeta med ett förändringsarbete (*people-changing*), relaterat till Hasenfelds (1983) idealtypiska teknologier.

För att definiera olika typer av organisationer för Hasenfeld (1983) in ytterligare en dimension - typ av klient: normalfungerande eller ”malfungerande”, eftersom detta betyder att det finns olika förväntningar på hur organisationen ska ta emot sina klienter. Medan det i en organisation som arbetar med normalfungerande klienter förväntas att personalen kan redogöra för vilka man arbetar med och vilka man sorterar bort och att alla behandlas på samma sätt, så förväntas av en organisation som arbetar med ”malfungerande” klienter att de

kan definiera alla som behöver hjälpen. Under dessa omständigheter gäller istället att hellre fria än fälla (Hasenfeld 1983).

Hasenfeld (1983, 2010a) betonar vikten av relationen mellan klient och professionell och ser det som centralt, som kärnan. I en människobehandlande organisation är det kring denna relation som arbetet snurrar. För en god relation krävs tillit (1983, 2010a). Rädsla eller manipulation med belöning är vare sig effektivt eller stabilt över tid.

Kvalitén på relationen professionell-klient är beroende av olika omständigheter, som t.ex. överensstämmelsen mellan klientens personliga mål och personalens mål och intressen. Vilket rykte som organisationen har spelar också roll och påverkar legitimiteten hos organisationen. Hur stor volymen av klienter är i jämförelse med resurserna påverkar:

The ratio of client volume to available resources will also be a determinant of the quality of relations between staff and client. Having to serve many clients without sufficient resources to meet their needs is likely to have deleterious effects on both staff and clients. Staff will be under pressure to process as many clients as possible while being frustrated by their inability to meet the service requests. Client will feel that they are not receiving adequate individual attention and that the organization is not sufficiently responsive to their needs. Each will view the other with suspicion. The lack of sufficient resources to meet client needs is probably the chief factor in generating hostility between staff and clients. (Hasenfeld 1983:198)

Personalens engagemang och att som klient bli betraktad som subjekt och inte som objekt är andra omständigheter som påverkar kvalitén på relationen.

Professionsteori

Profession som begrepp

Profession som begrepp definieras utifrån följande (Hellberg 1986; Svensson, Johnsson & Laanemets 2008)

- Vetenskaplig auktoritet eller professionell expertis
- Allmänhetens förtroende
- Autonomi
- Avgränsad jurisdiktion
- Egna yrkesorganisationer
- Speciell professionell etik

Inom socialt arbete är det inte självskrivet vad som räknas som vetenskaplig auktoritet eller professionell expertis. Det finns t.ex. kritik mot att forskningen fjärrmat sig från praktiken och blivit alltför akademisk (Svensson, Johnsson & Laanemets, 2008). Allmänhetens förtroende kan också variera, i offentlig debatt kan diskussionen variera mellan exempel där socialarbetaren gör för lite och där man gör för mycket. När det gäller autonomi är det sociala arbetet i Sverige reglerat (lagar och förordningar, politiska och sociala förhållanden) samtidigt som socialarbetaren i det enskilda yrkesutövandet kan ha stor makt. En faktor är här vilken typ av organisation som socialarbetaren arbetar i. En avgränsad jurisdiktion, ett område som professionen kan göra anspråk och ha monopol på, finns bara i begränsad omfattning. Delar av barn- och ungdomsvården (med utgångspunkt från lagstiftningen) kan vara ett sådant exempel. Inom socialt arbete finns flera intresseorganisationer och föreningar. Det finns inte en gemensam antagen etik kod som hela professionen kan samlas kring.

Yrkesprofessionalism och organisationsprofessionalism

I sammanhanget är det viktigt att notera att de senaste decenniernas utveckling inom välfärdssektorn har inneburit förändrade former för styrning, administration och organisation och detta i sin tur innebär också förändringar för professionen (Liljegren & Parding 2010). Begreppen yrkesprofessionalism och organisationsprofessionalism (Evetts 2010) visar på en skillnad mellan vilken logik som är styrningsideal – professionens eller organisationens.

Organisationsprofessionalism baseras på byråkratisk kontroll, tydlig hierarki och regler och rutiner medan yrkesprofessionalism baseras på kollegialitet, kunskap, tillit från ledningsnivå och professionell etik. Som grund för kontroll ställs ansvarighet (att hållas ansvarig) mot tillit och ansvar.

Inom just socialt arbete aktualiseras dynamiken mellan yrkes- och organisationsprofessionalism via de manualbaserade utvärderings-, bedömnings- och behandlingsinstrument som gjort intåg på socionomernas yrkesfält exempelvis. (Liljegren & Parding 2010:282)

Kunskapssynen inom organisationsprofessionalismen utgår från dokumenterad kunskap, medan yrkesprofessionalismen betonar den tysta kunskapen hos professionen. Denna kunskap kan vara svår att verbalisera (Liljegren & Parding 2010).

Street-level bureaucrats

Begreppet *street-level bureaucrats*⁸ (Lipsky 1980, 2010) används om professionella i offentlig verksamhet. Exempel på yrkeskategorier som detta gäller är lärare, poliser, domare, advokater och socialarbetare.

I vardagen möts *street-level bureaucrats* av otillräckliga resurser i förhållande till arbetsuppgifterna. Målen kan vara vaga och otydliga eller motstridiga. Eftersom arbetsbördan är stor kan kontakten med klienterna bli fragmentarisk samtidigt som snabba beslut ska fattas, ofta med knappt om tid och med knapp information. Själva arbetet sker under omständigheter som är svåra att observera och resultatet av arbetet kan vara svårt att mäta. Det betyder att det finns ett handlingsutrymme som gör att de professionella står för ”policy-making” i praktiken i förhållande till medborgarna. Johansson, Dellgran och Höjer (2015:32) åskådliggör detta på ett klagörande sätt:

Lipsky (1980/2010) har visat att offentlighetsanställda ”gräsrotsbyråkrater” ofta har större handlingsfrihet i sitt arbete än vad deras position motsvarar. De möter medborgare vars behov de ska utreda, bedöma och åtgärda. De är underställda förvaltningens regler och förordningar, men måste ges utrymme för egna bedömningar. De arbetar i konflikten mellan att å ena sidan tillämpa klara och entydiga regler, som är lätta att administrera, och å andra sidan urskilja varje speciell situation och ta individuella hänsyn till den enskilda medborgaren. Detta perspektiv innebär att politiken inte utformas av de lagstiftande församlingarna, utan när gräsrotsbyråkraterna möter medborgarna. (Johansson, Dellgran & Höjer 2015)

Det ligger en motsättning i att den service som lämnas sker i en relation mellan individer (innebärande hänsyn till den enskilde klienten) samtidigt som det sker inom en organisations ram med begränsade resurser och krav på distans, likabehandling mm.

⁸ Ordet översätts ibland med gräsrotsbyråkrater, frontlinjebyråkrater eller gatunivåbyråkrater

Det är karaktäristiskt att organisationerna i allmänhet tillhandahåller färre resurser än nödvändigt för att *street-level bureaucrats* ska kunna fullgöra sitt arbete (Lipsky 2010) – två av de viktigaste är andelen ärenden och tid.

Ett annat kännetecken är att maktförhållandet i relationen är asymmetriskt, eftersom klienterna inte kommer helt på frivillig basis. I vissa fall är detta helt uppenbart (t.ex. polismyndigheten). I andra fall erbjuder organisationen ett stöd som klienterna inte kan få någon annanstans. Detta är t.ex. fallet med ekonomiskt bistånd. Det är frivilligt att söka, men ekonomiskt bistånd kan enbart beviljas via kommunens socialtjänst. Att det är tvingande för klienterna innebär också att de anställda inte är så beroende av att klienterna blir nöjda. Ibland kan det t.o.m. belönas att antalet klienter minskas (Lipsky 2010)

Handlingsutrymme

Handlingsutrymme är, som nämns ovan, ett av karaktäristika för *street-level bureaucrats*. Begreppen handlingsutrymme, diskretion och skön används ibland synonymt i litteraturen. Andra sätter likhetstecken mellan diskretion och handlingsutrymme och definierar skön som bruket av professionellt omdöme (Dellgran 2015). Jag har valt att använda orden synonymt i denna genomgång.

Begreppet diskretion kan ses ur flera synvinklar. Lipsky (2010) menar att det finns några faktorer som gör det omöjligt att kraftigt begränsa diskretionen för *street-level bureaucrats*: De arbetar under sådana omständigheter som är alltför komplicerade för att kunna fångas i t.ex. instruktioner. Dessutom kräver situationen att flexibilitet för att möta det unika i olika omständigheter. Att ha handlingsutrymme bidrar också till legitimiteten, bl.a. att stärka klientens tro på att situationen kan förbättras genom kontakten.

Handlingsutrymme kan ses som ett tveeggt svärd (Hasenfeld 2010b) där utrymmet kan utnyttjas både negativt och positivt sett ur klientens synvinkel. Klienten kan t.ex. bli föremål för en orättvis behandling i förhållande till andra eller få en mer individuell behandling i förhållande till rigida regler. Blomberg och Dunér (2015) pekar på att kategorisering och standardisering också kan gynna klienterna, i de fall där behoven är likartade och då frontlinjebyråkraterna kan fatta snabba och relevanta beslut.

Det finns en kritik mot i vad mån Lipskys idéer kan appliceras på dagens sociala arbete. Evans och Harris (2004) menar att det inte är självklart att det är positivt med skön, utan att det ska ses som varken ”bra” eller ”dåligt” – att handlingsutrymmet i vissa fall är ett viktigt professionellt verktyg, men att i andra sammanhang kan politiska beslutsfattare gömma sig bakom detta eller att det kan utnyttjas av professionella för maktmissbruk. De menar också att det inte är självklart att fler regler och föreskrifter automatiskt innebär att handlingsutrymmet för den professionelle minskar utan att paradoxalt nog kan fler regler skapa mer handlingsutrymme. En nyansering av begreppet görs, med hänvisning till Dworkins forskning (Dworkin 1978, se Evans & Harris 2004) med införande av en svagare form av skön, där det finns ett handlingsutrymme för den professionella att besluta inom regelverket – t.ex. vilka regler som bör tillämpas eller hur ett mål ska tillämpas i praktiken.

Begreppet skön kan problematiseras dels som ett handlingsutrymme men också som ”som en epistemisk kategori, som ett sätt att resonera om enskilda fall under betingelser av obestämthet” (Molander 2011:322). Skön som handlingsutrymme beskrivs med hänvisning till en metafor som hålet i en munk. Själva munken får då symbolisera de ramar mm. som finns för beslutsfattandet, t.ex. regelverk av olika slag. Inom dessa ramar kan den professionelle sedan välja mellan olika handlingsalternativ,

Den andra dimensionen handlar om skön som en epistemisk kategori – hur resonerar man kring enskilda fall under betingelser av obestämdhet? Molander (2011) för ett resonemang kring normativa kontexter för skön:

1. Likabehandlingsprincipen; med exemplet juridiska bedömningar.
2. Reproducerbarhetsprincipen: att bedömningarna ska kunna vara reproducerbara, med exempel diagnos.
3. Individualiseringsprincipen; där behoven är individuella och situationen specifik.

Ibland kan dessa kontexter blandas och detta kan ge upphov till nya problem. Bland annat gäller det när professioner fungerar som s.k. gatekeeper (grindvakt) i välfärdsstaten: Är någon berättigad till en förmån? I så fall till vad?

Dellgran (2015) pekar på att diskretionens (handlingsutrymmets) yttersta förutsättning är förtroendet, både för professionernas kunskap och etik men också för den enskilda yrkesutövarens förmåga att göra bedömningar och fatta beslut.

Metodval

Detta kapitel inleder jag med att en presentation av valet av metod och varför det blev fokusgruppsmetoden som jag slutligen fastnade för. Därefter går jag in på urval och genomförande av fokusgruppsintervjuerna i de tre olika kommunerna. Efter ett avsnitt om bearbetning och analys samt min förståelse följer en diskussion om validitet, reliabilitet och generaliserbarhet. Kapitlet avslutas med mina reflexioner kring val av metod.

Kvalitativ metod

Jag har valt att använda mig av kvalitativ metod eftersom jag ville undersöka och förstå vad som händer i de situationer då socialsekreterare arbetar med uppdraget att hjälpa till självförsörjning. Mina frågeställningar var breda och från början hade jag inte något klart teorival, utan jag sökte att ur det empiriska materialet hitta teoretiska begrepp som kunde användas på ett sätt som följer stegen i en kvalitativ undersökning (Bryman 2011): Utifrån generella frågeställningar samla in och tolka data för att därefter koppla samman detta med teori och begrepp. Detta kan sin tur leda till bl.a. en specificering av frågeställningarna innan en rapport skrivs. För min del ledde arbetet till att tre av frågeställningarna slogs ihop till en.

Fokusgrupper som metod

Det finns ett antal frågor som kan ställas kring valet av intervju som metod (Silverman 2001), bland annat om fokusgrupp. Fokusgruppsmetoden ger möjlighet att ge några ämnen eller annat material för att stimulera diskussionen och att gruppen sedan själv diskuterar och har en dialog sinsemellan.

Det fanns vissa specifika frågeställningar kring arbetet med ekonomiskt bistånd och hjälp till självförsörjning som jag var intresserad av. Å andra sidan visste jag inte tillräckligt om hur socialsekreterarna arbetade för att utforma mer specifika frågor. Speciellt vissa av mina frågeställningar bedömde jag vara intressanta att pröva i fokusgrupp för att se om det på detta sätt går att få fram en professionell berättelse kring t.ex. hur en bedömning görs och vilka faktorer som påverkar detta. Ett samtal i grupp skulle kunna bredda svaren på så sätt att deltagarna får infallsvinklar från varandra. Morgan och Krueger (1993) menar att i en fokusgrupp kan deltagare, när det handlar om komplexa sammanhang, genom att jämföra och kontrastera bli mer klar över sitt eget synsätt men också att det går att nå en medvetenhet om saker man inte tänkt på tidigare. Fokusgruppen ger också möjlighet på ett annat sätt för deltagarna att lyfta fram de frågeställningar som de anser viktiga inom ett område (Bryman 2011).

Wibeck (2010) diskuterar när fokusgrupp som metod är att föredra och när individuella intervjuer kan vara bäst. I en gruppintervju kommer en bredare skala av idéer fram jämförelse vis med en individuell intervju. Fokusgruppsmetoden kan kombineras med andra metoder som individuella intervjuer, deltagande observation, enkäter och experiment. Det finns tre distinktioner som ibland görs mellan gruppintervjuer och fokusgruppsintervjuer (Bryman 2011). Aktuellt i detta sammanhang är fördelen att genom fokusgruppen få en fördjupning i ett visst ämnesområde men att även se hur samtalet sker i grupperna. Med deltagare från en och samma arbetsplats skulle det också kunna ge en bild av den lokala kulturen när det gäller arbetet med ekonomiskt bistånd och hjälp till självförsörjning.

Varför fokusgrupper och inte individuella intervjuer?

Här nedan redovisar jag olika för- och nackdelar i valet mellan fokusgruppsintervju och individuella intervjuer:

<i>Fördelar</i>	<i>Nackdelar</i>
Mycket input i diskussionen Olika synvinklar och möjlighet till större djup Större möjlighet att få känsla för den lokala kulturen	Säger det man egentligen vill säga jämfört med en individuell intervju? Intervjuaren kan behöva gå in med egen input? Mer komplicerat och tidsödande att skriva ut fokusgruppsintervju (Bryman 2011)

Urval och genomförande av fokusgrupperna

För att få ett bättre underlag för jämförelser och en fördjupning av temata valde jag att bilda fokusgrupper genom att hålla ihop socialsekreterarna från respektive kommun. Tanken bakom detta var att deltagarna redan känner varandra och inte behöver jämföra sina arbetsplatser med varandras och därför kan fördjupa sig i temana. En annan tanke var att eventuellt kunna göra en jämförelse mellan arbetsvillkor i stor och liten kommun.

I Fyrbodalsområdet har de 14 kommunerna ett invånarantal mellan ca 4 500 – ca 55 000. Min definition, i denna uppsats, av större kommun är en kommun med ett invånarantal över 36 000 invånare och mindre kommun med ett invånarantal under 16 000 invånare, eftersom ingen kommun i Fyrbodalsområdet ligger i spannet däremellan. Den kommun där jag själv då arbetade tillhör de större och kunde av forskningsetiska skäl inte komma ifråga.

Min ursprungliga tanke var att genomföra fyra fokusgrupper- från två större och två mindre kommuner. Jag tog kontakt med FoU-enheten på Fyrbodals kommunalförbund och efter förankring i socialchefsgruppen och FoURum IFO skickades en förfrågan ut till IFO-cheferna i de 14 kommunerna (bilaga 1). I förfrågan framkom uppsatsens syfte och frågeställningar, att fokusgruppen bör bestå av 4-6 deltagare som anmält sig frivilligt och att erfarenheten av att arbeta med ekonomiskt bistånd gärna fick vara varierande. Tidsåtgången beräknades till max två timmar och sessionen skulle spelas in. Resultatet skulle komma att behandlas konfidentiellt.

Tre fokusgrupper med sammanlagt 11 deltagare genomfördes under november 2014 – januari 2015 i två mindre och en större kommun. Fokusgruppsintervjuerna skedde ute på arbetsplatserna i rum som deltagarna ordnade. En av fokusgrupperna bestod av samtlig personal som arbetade med ekonomiskt bistånd. De övriga fokusgrupperna bestod av representanter från olika grupper som arbetade med ekonomiskt bistånd. Sättet att organisera arbetet med ekonomiskt bistånd skilde sig mellan kommunerna. Deltagarna hade olika lång erfarenhet av att arbeta med ekonomiskt bistånd – från några månader till flera decennier. En fråga ställdes inledningsvis till deltagarna om varför de valt att delta i fokusgruppsintervjun. Detta bland annat för att få en bild av om deltagandet var frivilligt.

I arbetet med att lägga upp fokusgruppsintervjun inspirerades jag av Wibeck, som med hänvisning till Krueger (1998, se Wibeck 2010), beskriver fem olika typer av frågor i en strukturerad intervjuguide: öppningsfrågor, introduktionsfrågor, övergångsfrågor, nyckelfrågor, avslutande frågor och slutfrågan om det finns något att tillägga. Men det fick stanna vid inspiration, främst vid öppnande och slut, eftersom jag valde en mer ostrukturerad form med breda områden, där jag inte gick in med en strukturerad intervjuguide.

Själva fokusgruppsintervjun inleddes med en presentation av mig själv och syftet med uppsatsen. Respondenterna fick underteckna en samtyckesblankett (bilaga 2).

Diskussionen kring frågeställningarna blev till stor del en fri diskussion, där jag efter hand kontrollerade med min checklista att samtliga områden berördes. Jag ville inte styra frågorna för mycket eftersom min avsikt var att kunna fånga så mycket som möjligt av berättelsen om den verklighet som socialsekreterarna verkade i. Jag avslutade med en allmän fråga om det fanns något i övrigt att tillägga. Under intervjun skrev jag ner några korta anteckningar som stöd för att kunna fånga upp olika frågeställningar. Tursunovic (2002) påpekar vikten av balans mellan att vara formell och informell samt av humor för den som är moderator. Att vara formell kan göra att diskussionen stryps, medan att vara alltför informell kan göra att diskussionen inte bedöms som speciellt viktig. Ett vanligt fel är också att den som är moderator delger sina egna erfarenheter eller har egna synpunkter på det som diskuteras.

Genomförandet av fokusgrupperna utvecklades olika. I ett fall reflekterade jag över om jag styrde diskussionen för lite. Nästa gång styrde jag mer med följdfrågor, men då upplevde jag att det fanns risk för att samtalet stoppades upp. Bryman (2011) lyfter gruppledarens olika förhållningssätt – att både kunna tillåta en fri diskussion men också kunna gå in och lyfta fram speciellt viktiga teman. I en av fokusgrupperna gick jag in i en pågående diskussion i en arbetsgrupp, i andra fokusgrupper, där deltagarna kom från olika arbetsgrupper påbörjades en diskussion. En slutfråga (om det fanns något ytterligare att tillägga) visade sig vara viktig då det i en av fokusgrupperna kom fram intressanta synpunkter. Det var spännande att höra kommentarer vid avslutandet av några av fokusgruppsdiskussionerna, där de intervjuade tyckte att det hade varit intressant att sitta ner och diskutera de aktuella frågeställningarna.

Bearbetning och analys

Wibeck (2010) diskuterar olika transkriptionsnivåer, från en detaljerad nivå till en helt skriftsspråksnormerad. Jag själv hamnade mellan en nivå som är ordagrann (där även omtagningar, felstarter och annat skrivs ut) och en annan nivå som är helt skriftsspråksnormerad. Jag transkriberade själv mitt material, vilket rekommenderas med tanke på att det kan ge uppslag till analysarbetet (Wibeck 2010). Transkriberingen startades som längst några dagar efter att intervjuerna hade gjorts.

Efter att ha transkriberat allt, läste jag igenom materialet, drog ut *tema*, markerade möjliga citat och strök under i texten. Nästa steg i analysen blev att *systematisera i teman* under de olika frågeställningarna. Därefter skrev jag ner resultatet i punktform som ett första steg i ett kapitel om resultat och analys. I ett senare skede har jag återigen lyssnat igenom intervjuerna och fört fristående anteckningar för att säkerställa att jag inte missat någon infallsvinkel.

Resultaten tolkades bl.a. med tanke på *frekvens, omfattning och intensitet* (Wibeck 2010) – Det är av vikt hur många gånger ett ämne kommer upp, hur många personer som talar om det och intensiteten när de talar om det. Citat användes för att illustrera de olika teman som kom upp i varierande omfattning i fokusgrupperna. Tid som begrepp nämndes i samtliga intervjuer, men det var i en av fokusgruppsintervjuerna som tiden nämndes oftare och mer intensivt och det var också där respondenterna gav konkreta exempel på vad avsaknad av tid innebar för det professionella arbetet. Det var den skillnaden som gjorde att jag ”fick upp ögonen för” och blev intresserad av att fördjupa mig i tidens betydelse.

En lärdom om själva bearbetningen: I mitt yrkesliv har jag gjort ett flertal utvärderingar med hjälp av fokusgruppsmetodik och då gjort analys utan fullständig transkription, ettdera baserad på ljudinspelning eller anteckningsbaserad. Jag har tidigare inte varit medveten om hur stor kvalitetskillnaden blir och vilken risk som finns för att missa information om man inte transkriberar ordentligt.

Efter att ha tematiserat valde jag att slå ihop frågeställningarna, som ursprungligen var fyra, till två frågeställningar – där den ena fokuserade på själva arbetet med hjälp till självförsörjning och den andra handlade om socialekreterarnas syn på handlingsutrymmet i detta arbete. Samtidigt sökte jag efter teoretiska begrepp och forskning som kunde hjälpa mig i mitt arbete att analysera och dra slutsatser. Detta stämmer väl med de steg som ingår i en kvalitativ undersökning (Bryman 2011). Sökandet ledde mig längre och längre in i organisationsteori (och professionsteori) och jag finner att jag slutligen, som många andra, refererar till Hasenfeld och Lipsky. Dellgran och Höjer (2015) talar om att det finns en risk för aspektblindhet när ”endast vissa teoretiska perspektiv tycks ha fått genomslag när företeelser inom till exempel socialtjänsten och det sociala arbetet studeras” (Dellgran & Höjer 2015:74). Jag kan bara konstatera att jag får ansluta mig till den skara som använder dessa teoretiska perspektiv.

Materialet analyserades med hjälp av teoretiska begrepp och tidigare forskning. Jag hittade mycket relevant material via litteraturlister i böcker och artiklar. Med hjälp av sökbegreppet ”socialbidrag” i LIBRIS hittade jag 41 avhandlingar samt jag sökte dessutom på ”självförsörjning”, ”tid”, ”handlingsutrymme”, ”organisation” samt ”aktivering” i olika kombinationer. Sökbegreppen ”discretion” and ”social” har använts inom databasen ProQuest social sciences, Social Services Abstracts, Applied Social Sciences Index and Abstracts (ASSIA) och Sociological Abstracts.

En reflexion som växt fram under bearbetningen är att när jag började arbetet, närmade mig ”the black box” och formulerade mina frågeställningar till fokusgrupperna så hade jag en föreställning om att jag skulle få mer konkreta exempel på hur man gör i mötet med klienterna. Därmed hade jag också funderingar på andra teorival. I fokusgrupperna kom andra diskussioner och resultat fram, vilket också gjorde att jag fick leta efter andra teoretiska perspektiv. Detta ledde mig in på en mer strukturell nivå med utgångspunkt från organisation och profession.

Min förförståelse

Jag är socionom sedan många år, men har inte arbetat med ekonomiskt bistånd. Jag har en viss förtrogenhet med området eftersom jag, i min tidigare roll som utvecklingsledare i en kommun, gjort utredningar kring organisation, metoder och arbetsmiljö kring arbetsgrupper som arbetar med ekonomiskt bistånd. Detta har gjort att jag har en viss kunskap kring ramarna för arbetet, men däremot inte för själva ”hantverket”. Min nyfikenhet att utforska mer kring *hur* man arbetar har gradvis växt.

Validitet, reliabilitet och generaliserbarhet

Begreppen validitet och reliabilitet är viktiga begrepp inom den kvantitativa forskningen, medan begreppens relevans diskuteras när det gäller kvalitativ forskning (Bryman 2011).

Validitet

Validitet inom den kvalitativa intervjun handlar om denna undersöker vad som är avsett att undersökas (Kvale 1997). I fokusgruppsstudier betonar Wibeck (2010) vikten av att forskaren

återvänder till forskningsfrågan och kontexten samt även försöker blicka på studien utifrån deltagarnas perspektiv. Detta för att bedöma hur mycket det går att lita på vad gruppmedlemmarna säger. I detta innefattas hur atmosfären i gruppen är, hur gruppsyck kunde undvikas och om alla gruppdeltagarna fick komma till tals.

Ett begrepp som ibland används är ekologisk validitet eller validitet i verkliga livet (Bryman 2011; Wibeck 2010). Genom att deltagarna i fokusgrupper diskuterar och olika tankar och infallsvinklar kommer fram och modifieras så blir resultat från fokusgrupper mer ekologiskt valida än om individerna hade intervjuats en och en.

Validitet i den kvalitativa intervjun diskuteras som beroende av forskarens hantverksskicklighet (Kvale 1997). Om det inte finns en objektiv verklighet mot vilken kunskapen kan mätas får denna hantverksskicklighet stor betydelse:

- Att validera är att kontrollera
- Att validera är att ifrågasätta
- Att validera är att teoretisera

Validering kan också ses som en kvalitetskontroll genom hela undersökningen (Kvale 1997) från tematisering, planering, intervju, utskrift, analys, validering till rapportering. Under fokusgruppsdiskussionerna återvände jag till forskningsfrågorna om jag bedömde att det behövdes. Mot slutet återvände jag till forskningsfrågorna för att kontrollera att samtliga delfrågor hade berörts. När det gäller själva diskussionerna i grupperna är min bedömning att alla kommit till tals. Det fanns tillfällen när jag riktade frågan direkt till någon deltagare för att få alla synpunkter kring ett visst tema. Slutligen har jag mot slutet av bearbetningen av avsnittet Resultat och analys gått tillbaka för att kontrollera att citaten inte är lösryckta från sitt sammanhang.

Jag har också försökt vara tydlig med mitt tillvägagångssätt och hur jag kommit fram till mina resultat för att uppnå största möjliga transparens (Bryman 2011).

Reliabilitet

Begreppet reliabilitet består av två delar, både att olika forskare kommer fram till samma resultat utifrån materialet, men också att samma forskare vid olika tidpunkter får samma resultat (Silverman 1993, se Wibeck 2010). Genom att lyssna på och läsa igenom grundmaterialet flera gånger, dessutom med en tidsrymd av sex månader emellan, har jag försökt att säkerställa en form av reliabilitet. Den andra formen av reliabilitet, att olika forskare skulle kunna komma fram till samma resultat, är inte möjlig i denna form av studie.

Generaliserbarhet

En fokusgruppsstudie har inte som syfte att dra generella slutsatser om hela grupper (Wibeck 2010), i det här fallet hur socialsekreterare i allmänhet ser på och arbetar med uppdraget att bidra till självförsörjning. I så fall skulle det krävas kvantitativa undersökningsmetoder. Fokusgruppsmetoden kan istället användas för att "få en djupare förståelse av människors tolkning av ett problemområde". (Wibeck 2010:147). Ett annat begrepp som ibland används, Morgan 1993, Krueger 1998, se Wibeck 2010) är överförbarhet ("transferability"). Då är det inte forskaren som avgör generaliserbarheten, utan mottagaren som avgör om resultaten går att överföra.

Det finns alternativa kriterier till begreppen validitet, reliabilitet och generaliserbarhet (Guba & Lincoln 1985, se Bryman 2011); Begreppet tillförlitlighet består av fyra delkriterier:

trovärdighet, överförbarhet, pålitlighet och en möjlighet att styrka och konfirmera. Dessa kriterier har en motsvarighet i begreppen ovan.

Jag skulle gärna vilja pröva att testa begreppet överförbarhet ("transferability") i efterhand genom att presentera denna uppsats resultat för grupper av socialsekreterare som arbetar med ekonomiskt bistånd för att få en återkoppling på om resultaten går att överföra till deras verklighet. Min utgångspunkt var att få en förståelse för de intervjuades tolkning av hur de arbetar med hjälp till självförsörjning, som jag sedan kunde redovisa i denna uppsats.

Etiska överväganden

En god etisk standard är viktig i forskningsprocessen och de etiska frågorna har under senare år hamnat mer i fokus än tidigare i de vetenskapliga diskussionerna (Bryman 2011). En mycket viktig del är förhållandet mellan den som undersöker och de personer som ingår i undersökningen. Jag kände inte de intervjuade sedan tidigare och har försökt att bygga upp en, i detta avseende, så professionell relation som möjligt genom att informera innan, att få ett skriftligt samtycke, att bevaka att konfidentialiteten hålls och att resultaten inte används i annat syfte.

De fyra huvudkraven, inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning i Sverige, som finns för att skydda individen (Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning), har tillämpats på följande sätt:

Informationskravet: Deltagarna i fokusgrupperna informerades både muntligt och skriftligt om syftet med undersökningen, att de när som helst kunde avbryta deltagandet samt att informationen kommer att behandlas på ett konfidentiellt sätt så att identiteten på deltagaren inte röjs. Det finns en osäkerhet om det informationsbrev som gick ut till IFO-cheferna hade nått alla intervjuade på förhand. I den mån jag hade namnen i förväg på de som skulle intervjuas skickades informationsbrevet per mejl som en bilaga vid bekräftelse på intervjutid och plats. Detta följdes upp med skriftlig och muntlig information innan själva inspelningen av fokusgruppsintervjun startade.

Samtyckeskravet: Deltagarna undertecknade en samtyckesblankett innan själva fokusgruppsintervjun startade. I inledningen av fokusgruppsintervjun ställdes också frågan varför man ville medverka bl.a. som ett led i att kontrollera att deltagandet var frivilligt.

Konfidentialitetskravet: Deltagarna informerades om att de garanterades största möjliga anonymitet. Uppgifter om vilka kommuner som deltagit i undersökningen kommer inte heller att publiceras i undersökningen. När respondenter citeras kommer det inte att kunna knytas vare sig till person eller till kommun. Jag har också undvikit att i detalj beskriva de olika kommunernas sätt att organisera sin verksamhet. Från början numrerade jag fokusgrupperna i den ordning som jag intervjuade och det betyder att deltagarna i den aktuella fokusgruppen visste om de var den första gruppen eller den sista gruppen. Jag har valt att, i den slutliga bearbetningen, benämna grupperna med fokusgrupp x, y och z och frångått intervjuordningen för att ytterligare stärka konfidentialiteten.

Nyttjandekravet innebär att insamlade uppgifter om enskilda personer endast får användas för forskningsändamålet, vilket är fallet.

Bryman (2011) diskuterar olika problem kring de etiska övervägandena, speciellt kring samtyckeskravet. Min bedömning är att denna undersökning, med hänvisning till ovanstående redogörelse kring hur de olika kraven uppfylls, uppfyller redovisade krav.

Reflexioner kring val av metod

Resultatet av fokusgruppsdiskussionerna överensstämde inte med mina förväntningar innan, när jag formulerade frågeställningarna. Jag hade förväntat mig mer konkreta beskrivningar av arbetet i ”the black box”, i rummet. En fråga jag ställer mig i detta sammanhang är på vilket sätt som valet av fokusgrupp som metod påverkade resultatet. Hade jag fått mer konkreta beskrivningar vid en enskild intervju eller ett annat resultat vid deltagande observation? Nu fick jag socialsekreterarnas beskrivning av sitt arbete i ett samtal i grupp – deras egen berättelse. Om jag haft tid och möjlighet skulle jag gärna ha fortsatt med deltagande observation som komplement för att iaktta det som sker i rummet.

Eftersom materialet från fokusgruppsintervjuerna styrde min teoretiska ansats går det inte att utesluta att valet av en annan metod skulle kunna ge helt andra aspekter på socialsekreterarnas arbete med hjälp till självförsörjning.

Resultat och analys

I detta kapitel väljer jag att slå ihop resultaten från fokusgruppsintervjuerna med analysen för att kunna ge en så sammanhängande bild som möjligt av den komplexa verklighet som beskrivs. Därefter avslutar jag med en slutdiskussion. Det finns flera skäl till all jag väljer att slå ihop resultat och analys. Speciellt den första frågeställningen, om hur socialsekreterarna gör för att hjälpa individen till självförsörjning, är vid. Det samlade empiriska materialet visar på en komplex verklighet där ett antal olika teman lyfts. Att i det läget splittra resultat och analys i två olika kapitel skulle kunna göra uppsatsen svåröverskådlig.

När det gäller min första frågeställning utgår jag från följande uppdelning av processorganisationens fyra huvuduppgifter i en människovårdande organisation (Vinter och Sarri 1966, se Hasenfeld 1972):

- Bedömning av berättigande
- Klassificering
- Val av åtgärd
- Verkställande av åtgärd

Jag väljer processorganisationens perspektiv av flera skäl: De ursprungliga frågeställningarna till fokusgrupperna (se bilaga 1) följer en liknande gång (med frågor kring hur begreppet självförsörjning tolkas, hur bedömningen görs och sedan vad man gör). Arbetet med ekonomiskt bistånd innehåller mycket av processorganisationens kännetecken – att definiera, klassificera och tilldela resurser.

Min andra frågeställning om det professionella handlingsutrymmet besvaras genom en redogörelse för resultatet från fokusgruppsdiskussionerna som berör såväl handlingsutrymmet inom den egna organisationen som handlingsutrymmet i en vidare bemärkelse. Kopplat till denna frågeställning finns också en beskrivning av synen på att arbeta med ekonomiskt bistånd.

Hur gör socialsekreterarna för att hjälpa individen till självförsörjning? Vilka strategier har de? Vad saknar de?

Under denna frågeställning kommer många olika teman fram. En del av temana är lätta att sortera in under någon av processorganisationens huvuduppgifter, andra är det inte. Vissa teman är gemensamma och har betydelse för hela processen, som t.ex. förhållningssätt och relation.

Jag väljer att redovisa resultat och analys under två sammanslagna rubriker *Bedömning av berättigande och klassificering* samt *Val och verkställande av åtgärd* för att anknyta till processorganisationens fyra huvuduppgifter (se ovan). Teman som är gemensamma för hela processen väljer jag att sortera in under den rubrik som jag bedömer som mest relevant. Svårigheten för mig att sortera teman under rubriker kan ha att göra med att temana anknyter till olika teknologier: *people-processing* och *people-changing* (Hasenfeld 1983), medan rubrikerna utgår från en processorganisation. Teman som förhållningssätt, relation, motivation och förmåga till förändring är viktiga i ett mer förändrande arbete.

Som en del av svaret på vilka strategier som används utkristalliseras i materialet en beskrivning av *den professionella rollen i arbetet*. Ett tema om *tidens betydelse och tiden som resurs* framträder också klart.

Bedömning av berättigande och klassificering

Det första steget i processen är själva bedömningen om en sökande är berättigad till ekonomiskt bistånd eller inte. Därefter sker en bedömning av på vilket sätt den sökande kan få hjälp. Flera av de intervjuade uttrycker synen att ekonomiskt bistånd kan ses som ett nödsystem. Den sökande ska egentligen in i andra system, där man får en mer generell ersättning, t.ex. alfabassa eller aktivitetsersättning – ”ska de inte in i jobb så ska de in i dem”. Det betyder att socialsekreterarens roll också blir att informera och agera kring de andra möjligheter till självförsörjning som finns. Om den sökande däremot är svårt sjuk handlar det istället om att med hjälp av ekonomiskt bistånd ge möjlighet till en skälig levnadsnivå.

I fokusgruppsintervjuerna beskrivs en bred syn på begreppet ”att hjälpa individen till självförsörjning”. I första hand tänker man på arbete eller studier, men det anges också andra alternativ:

Självförsörjning, det handlar inte bara om arbete, det handlar om ersättningar man kan få från andra håll också, alfabassa och sådana saker. Det är mycket sånt då som jag ser som en del av självförsörjningen också att söka ersättningar man kan få som man inte känner till (...) som är lite främmande jämfört med tidigare. (Fokusgrupp Z)

Det är det som jag alltid har med mig när jag träffar någon om det inte är någon som är jättesjuk, cancersjuk eller jämfört med det. Annars tänker jag att det är det som jag har i bakhuvudet hela tiden, hur ska den här klienten bli självförsörjande. Det är ju målet på ett eller annat sätt, att komma närmare en egen försörjning, eller att delvis bli självförsörjande eller så. (Fokusgrupp X)

Definitionen av begreppet självförsörjning lyfts också i diskussionerna: Räknas de sökande, som inte kommer tillbaka när det ställs krav på att lämna in olika dokument, som självförsörjande? När de två begreppen självförsörjning och försörjning beskrivs i handboken (Socialstyrelsen 2013) jämföras självförsörjning med att klara sig utan ekonomiskt bistånd. Det ges ingen annan definition.

Mitt intryck är att socialsekreterarna är mycket medvetna om uppdraget att på olika sätt arbeta för självförsörjning och att man arbetar med en kategorisering – mot arbete/studier eller andra ersättningssystem än ekonomiskt bistånd. Citaten ovan speglar också inslag av olika teknologier (Hasenfeld 1983) – *people-processing* i form av att kategorisera klientens rätt till olika stödformer och *people-sustaining* när det handlar om att i vissa fall upprätthålla och stödja, som i fallet med sjukdom.

Sammanfattningsvis kan sägas att målet om självförsörjning är levande i fokusgruppsdiskussionerna och detta mål ses som helt naturlig att ta hänsyn till i arbetet. Det är i mötet med klienten som de olika vägarna till självförsörjning diskuteras och sedan genomförs. En av karaktäristika för frontlinjebyråkrater är också att de i sitt arbete omvandlar policy till praktik i mötet med medborgaren (Lipsky 2010). Det är i mötet med klienten som de olika vägarna till självförsörjning diskuteras och sedan genomförs. Det är bland annat inom socialtjänsten som arbetslinjen får ett genomslag. Det speglas i att en tydligare lagstiftning om aktivering fördes in i Socialtjänstlagen på 1990-talet. Tidigare hade man inte lagstadgat haft den uppgiften. Utvecklingen både nationellt och internationellt de senaste decennierna har förändrats - från synen på ekonomiskt bistånd mer som en medborgerlig rättighet (*welfare*) till att ställa krav på motprestation (*workfare*). En fråga som jag ställer mig är om socialarbetarna i Sverige tidigare arbetade mer i linje med begreppet *welfare* än *workfare*, att arbetslinjen inte tidigare var lika central som utgångspunkt som den är i dag?

Att se helheten

Begreppet helhetssyn var ett viktigt ledord i arbetet med socialtjänstlagen på 1990-talet – som en strävan att komma bort från ett symtomtänkande och istället finna samlade lösningar på en individs eller en grups sociala problem (Bergmark 2015). I handboken (Socialstyrelsen 2013) ses helhetssyn i första hand som ett synsätt – att se människor i hela deras livssammanhang.

Betoningen av helhetsperspektivet återfinns också i diskussionerna i fokusgrupperna. Själva utredningen beskrivs som bred med olika områden som utbildning, tidigare sysselsättning, missbruk etc. Det gäller att utreda vad individen vill, vad hen behöver hjälp med och av vem samt vad som är ”skäligt”. Som stöd för att se till hela individens situation finns utredningsmallar, men också gruppdiskussioner/diskussioner med chef och handledningstillfällena. Många gånger är också ansökan om ekonomiskt bistånd ett symptom på att något annat inte fungerar. En av de intervjuade tar t.ex. tar upp bostad som en förutsättning för att kunna fungera och att det inte bara handlar om det som direkt är knutet till t.ex. arbetslinjen. Ibland kan socialsekreteraren missa att fråga djupare om livsområden. Om t.ex. en person med missbruksproblem finns hos kronofogde kan det finnas ett motstånd att gå ut på praktik eftersom kronofogden då tar in pengar.

Vid bedömningen ges exempel på samverkan med andra myndigheter/organisationer. Om samtycke finns från klientens sida kan t.ex. Arbetsförmedling och sjukvård medverka i bedömningen och därmed kan helhetsperspektivet också förstärkas.

Kommunens storlek och sättet att organisera socialtjänsten lyfts också som en faktor som underlättar eller försvårar bedömningen av helheten:

Fördelen med ett mindre kontor är ju att man kan, man har ju närmare access till varandra. Jag vet att när jag suttit i x-stad så är det liksom så att barn- och familjegruppen har aldrig pratat med försörjningsstöd överhuvudtaget och så 2005 har man kommit på att man ska prata med försörjningsstödet.
(Fokusgrupp Y)

Skillnaden mellan att arbeta i en mottagningsgrupp och på en specialiserad enhet beskrivs på följande sätt:

Ja, på ett sätt är det bredare, det är mycket mer nya saker man måste ha kännedom om så att klienten kommer rätt då, men det blir inte lika djupt som det var tidigare kan man säga, för då jobbade man kanske djupare med en klient under längre tid. Nu träffar man bara en klient under en kortare tid och då måste det bli klart mycket snabbare och då kan man inte gå så djupt in i det, men däremot måste man ha bredare koll på vad som finns i samhället. (Fokusgrupp Z)

Det senaste citatet anser jag på ett tydligt sätt beskriver den skillnad som kan bli mellan att arbeta med mer inslag av *people-processing*, som i mottagningsgruppen, jämfört med att arbeta mer med *people-changing* (Hasenfeld 1983), i det här fallet i en enhet riktad mer mot en specifik målgrupp.

Kommunernas socialtjänst i Sverige är organiserade på olika sätt (Perlinski 2010; Bergmark 2015) och de tre kommunerna som de intervjuade arbetar i utgör inga undantag. Sett till möjligheten att kunna arbeta med ett helhetsperspektiv är det intressant att reflektera över

organiseringens betydelse. Innebär det en skillnad om kommunen har en mottagningsgrupp för alla ärenden, en mottagningsgrupp för ekonomiskt bistånd eller en grupp som följer klienten hela vägen i organisationen från början till slut? Vilka återverkningar får det på bedömningen av klientens behov? Enligt Perlinski (2010) finns vid specialisering också en risk för kompetensförlust av förmågan till helhetssyn för professionens del.

Min reflexion är att socialtjänstlagens helhetssyn finns levande i fokusgruppsdiskussionerna och att det verkar finnas en strävan till helhetssyn. Förutsättningarna skiftar sedan – beroende på bland annat på organiseringen av arbetet och möjligheten till samverkan med andra.

Barnperspektivet som del av helhetsperspektivet

Barnperspektivet definieras i handboken (Socialstyrelsen 2013) som hänsyn till barnets bästa och betyder att barnets situation också ska uppmärksammas, inte bara de vuxnas. Detta ses som speciellt viktigt när familjerna har behov av ekonomiskt bistånd en längre tid. När diskussionen kommer in på ett helhetsperspektiv lyfts barnperspektivet i flera av fokusgrupperna. Exempelen ges mest i förhållande till att barnen själva får något som gör att deras situation blir bättre:

Det är ju så att man ska titta på helheten för barnen träffar oftast inte vi, men vi har ju hand om barnen och vi ska ju tänka ur det perspektivet ändå. Och att man liksom får tänka på helheten, inte bara just den personen som sitter framför oss, utan hela situationen och hur det faktiskt blir, hur vi faktiskt kan styra deras liv med en plånbok och där är det ju viktigt att man tänker på helheten.
(Fokusgrupp Y)

Det är ju inte alltid för att det är ett stort belopp som det gör mer gott utan ibland kan man ju med ganska små medel göra en väldigt stor förändring för barnen.
(Fokusgrupp Y)

Jag kan tänka så här att ekonomi och pengar är så basic här i livet, det betyder så himla mycket att man har en hyfsad försörjning. Så det är så mycket som hänger på det, har man inga pengar så är det svårare att vara en bra förälder. Alltså det är jättemycket saker och jättemycket komponenter att ta hänsyn till tycker jag.
(Fokusgrupp X)

Citaten ovan kan jämföras med de problem som Hjort (2010) lyfter fram kring barnperspektivet i socialbidragsarbetet. De beskrivna problemen (från diskussionerna i en forskningscirkel) handlar om att oklara direktiv kring hur arbetet konkret ska bedrivas ger en osäkerhet, att barnperspektivet i det enskilda fallet kan stå i kontrast till både en förväntan om likabehandling och till tendensen mot ökad restriktivitet från socialtjänstens sida.

Ett ytterligare tydliggörande från nationellt håll har skett efter det att jag genomfört mina intervjuer. I den nyligen utkomna handboken Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten (Socialstyrelsen 2015) nämns, under rubriken Att iaktta ett barnperspektiv i utredningsarbetet, att ett stärkt barnperspektiv innebär att barnens situation bör uppmärksammas när vuxna t.ex. ansöker om ekonomiskt bistånd. Det kan gälla att barnen får möjlighet att något som de flesta barn kan göra, som att delta i fritidsaktiviteter.

Min egen upplevelse är att barnperspektivet i allmänhet är ett ord som lyfts i många sammanhang, men att det i få fall konkretiseras. Därför var det intressant att följa det sätt på vilket barnperspektivet konkretiseras och levandegörs i flera av fokusgruppsdiskussionerna.

Att det finns möjlighet att fatta beslut utifrån ett barnperspektiv är exempel på att det finns ett handlingsutrymme för socialsekreterarna, vilket är ett karaktäristiska för frontlinjebyråkrater (Lipsky 2010). I fokusgruppsdiskussionerna relateras inte till vad det skulle innebära för barnen att föräldrar blir självförsörjande. Den diskussionen hittar jag inte heller i handboken under rubriken Hänsyn till barnets bästa (Socialstyrelsen 2013). Det skulle vara intressant att problematisera barnperspektivet i relation till uppdraget att hjälpa till självförsörjning. Jag kan se att konsekvenserna ur ett barnperspektiv både skulle kunna vara positiva och negativa. Att få en förälder som genom att bli självförsörjande får en ökad självkänsla och trivs bättre överhuvudtaget skulle kunna vara en positiv konsekvens ur ett barnperspektiv. Att få föräldrar som är borta långa tider från hemmet och där krav ställs på närvaro på kurs/praktik/arbete utan ledighet (t.ex. under sommaren) skulle kunna vara en negativ konsekvens ur ett barnperspektiv.

Långsiktigt eller kortsiktigt perspektiv?

I handboken (Socialstyrelsen 2013) betonas att utredningens fokus ska vara hur den enskilde ska kunna försörja sig långsiktigt och kunna leva ett självständigt liv. En diskussion som upptar utrymme i fokusgrupperna är dilemmat mellan kortsiktigt och långsiktig perspektiv. Ett kortsiktigt och långsiktigt perspektiv kan stå i motsättning till varandra – hjälp till en utbildning, en kurs eller ett körkort kan innebära att en person kan komma i självförsörjning.

Jag tycker ofta det blir problem, vi har för kortsiktigt perspektiv ofta här inom socialtjänsten(...) Som studier, vi är väldigt restriktiva med att bevilja bistånd till studier. Men många gånger så skulle det bli bättre på lång sikt om vi kunde hjälpa dom med studier så att de kommer vidare på längre sikt. (Fokusgrupp Z).

(...) att försörjningsstöd tänker så kortsiktigt(...) det är ju inte bara här, utan det gör man i samhället överlag kan jag tycka. Även körkort är en sådan grej som gagnar väldigt många klienter på lång sikt. Eller nu är vi på studier, men det finns kurser och sånt där. Att man kommer på att den kursen är väldigt bra för mig, för jag har den här utbildningen och får jag bara den här så har jag ytterligare. Och så säger vi bara nej, tyvärr. Så är det ju, fast jag kan förstå det på ett sätt också i och med budget och så där. Fast det skulle gagna oss på ekonomiskt på längre sikt också.(Fokusgrupp Z)

Han fick ett jobb och han räknade ut att det skulle ta två och en halv timme åt ett håll varje dag, fem timmar kollektivt och det går ju liksom inte. Med en liten billig bil för fem tusen, så tjänar vi ju in det på, det är ju en förutsättning för att man ska kunna ta ett jobb och ett jobb kan i sin tur i förlängningen leda till ett annat jobb. Det viktiga är att komma in på arbetsmarknaden. (Fokusgrupp Y)

I fokusgruppsdiskussionerna spårar jag en annan dimension, som inte har med individens behov att göra, utan med organisationens policy och budget. Det finns emellertid även andra aspekter som kommer in. Diskussionen kring långsiktigt eller kortsiktigt perspektiv kommer också att handla om aspekter som rättvisa och rättssäkerhet.

Individuellt eller lika i bedömningen?

Rätten till ekonomiskt bistånd bygger på en individuell behovsbedömning. De flesta andra bidragssystem i Sverige bygger på inkomstbortfallsprincipen. Enligt handboken är socialtjänstens uppgift ”att ge den enskilde ett individuellt anpassat stöd, inte att presentera kollektiva lösningar som antas passa alla” (Socialstyrelsen 2013:23). Problematiken med

likabedömning kontra individuell bedömning tas på olika sätt upp i diskussionerna, t.ex. när det gäller möjlighet till körkort eller till kurser:

Det finns kanske en slags rättviseaspekt i det också. Att på ett sätt skulle det bli fel. Att alla som har kontakt med oss, dom skulle kunna få fördelar som andra inte får som inte har kontakt med oss. (Fokusgrupp Z)

Gustav Svensson (2007) diskuterar i en artikel för- och nackdelar med individuell respektive normmässig biståndsbedömning ur ett rättssäkerhets- och rättviseperspektiv. Han ställer frågan om rättvis och rättssäker biståndsbedömning är möjlig. Rättsutvecklingen har gått i riktning mot att biståndsbesluten blivit mer normstyrda. Ett beslutsfattande som är baserat på individuella bedömningar är inte vare sig rättssäkert eller rättvist, medan ett beslutsfattande baserat på normer är rättssäkert i betydelsen förutsägbart. Däremot uppfattas det inte alltid som rättvist och därtill kan det uppfattas som ”fyrkantigt”. Svensson (2007) argumenterar för vikten av ”bra” normer för att förstärka legitimiteten hos socialsekreterarnas rättsliga beslutsfattande. Vad ”bra” normer är konkretiseras inte i artikeln. Denna diskussion handlar om socialt bistånd i allmänhet och, men bör kunna tillämpas på uppdraget att hjälpa till självförsörjning. Hur ser en ”bra” norm ut för att bevilja bidrag till t.ex. en bil?

Vikten av omgivningens legitimitet är grundläggande för människobehandlande organisationer (Johansson, Dellgran & Höjer 2015) och som jag tolkar det speglar diskussionerna i fokusgrupperna detta. Hur ser omgivningens syn (egentligen rådande normer och värderingar) ut när det gäller ekonomiskt bistånd - kring vilka som beviljas och vad de får? Finns det utrymme, utan att legitimiteten sjunker alltför mycket, att tänka sig att bevilja ekonomiskt bistånd till t.ex. körkort i någon högre grad?

I detta avsnitt har jag tagit upp rättssäkerhets- och rättviseaspekten kring likabedömning eller individuell bedömning. Denna fråga är komplex och finns ständigt närvarande i det dagliga arbetet. Jag återkommer till frågan senare ur ett annat perspektiv när det professionella handlingsutrymmet diskuteras.

Förmåga till förändring och motivation

En del av bedömningen av försörjningshinder är förmåga till och motivation till förändring. Flera av respondenterna tar upp svårigheten att ibland kunna bedöma klientens egen förmåga. Det kan gå att göra den bedömningen ganska snabbt, men det är inte alltid fallet:

När man träffar en person så får man ju en känsla av, alltså man vet ju inte vad det är för problem, men att det finns någon form av problem som gjort att personen hamnat i denna situation. Om man har haft flera jobb och inte något har varat eller om det finns funktionshinder, psykisk ohälsa eller missbruk eller något som ställer till det. Då kan man ju tänka att kanske det här kommer att bli lite längre så att säga. För det är väl lite det som utredningen syftar till också att se hur det ser ut. (Fokusgrupp X)

Hen var ju så kompetent så att där tänkte jag ju att det här blir ju inte långvarigt, men det är ju fortfarande aktuellt... vi har ju olika egenskaper vi människor, sedan finns det ju dom som pratar väldigt mycket och framhåller sig själva. Ibland går man ju på det, eller man hör ju och ser det man ser, ibland står det för andra saker, men det kan ta kanske några besöksomgångar innan man upptäcker det. (Fokusgrupp Y)

Sedan kan det vara människor också där man tänker att det blir nog väldigt svårt det här, fast om man backar upp dem väldigt mycket så kan dom åstadkomma ganska mycket. (Fokusgrupp X)

Andra svårigheter som några av de intervjuade lyfter fram är motivationsarbetet med de personer som är nöjda med att ha ekonomiskt bistånd och med de som inte alls vet, som inte har något mål. Då gäller det att hitta en gnista och försöka spinna vidare på den. Det verkar främst vara en form av fingertoppskänsla som är svår att beskriva.

Jenny Nybom (2008, 2012) har studerat socialarbetares bedömning av försörjningshinder som hon menar sedan kan antas ligga till grund för vilket stöd klienterna sedan får eller inte får. Nybom utgår från dimensionerna moral, resurs och marknad (Midré 1990, se Nybom 2012). Denna uppdelning har ursprungligen använts i nordisk forskning när man undersökt vilka tankegångar om de hjälpsökande/orsaker till hjälpbehov som visar sig i olika socialpolitiska lagar och styrdokument. Vilken dimension som varit mest framträdande har varierat genom åren beroende på samhällsförhållandena. *Moraldimensionen* kännetecknas av att ansvaret för bidragsbehovet läggs på individen själv och att individens arbetsvilja eller arbetsmoral kan ifrågasättas. *Resursdimensionen* handlar mer om individens resurser eller brist på resurser och hur det går att påverka resursbristerna. *Marknadsdimensionen* betonar samhällets ansvar för att individen ska kunna få arbete och därmed ställs också större krav på det offentliga.

I sin avhandling utgick Nybom (2012) från dessa tre dimensioner, men tillförde ytterligare en rubrik (Moral/Resurs) eftersom vissa försörjningshinder var svåra att klassificera (Nybom 2012:36):

Moral	Moral/Resurs	Resurs	Marknad
Bristande motivation, Missbruk	Bristande självförtroende Ej diagnosticerad ohälsa, Trasslig uppväxt	Bristande utbildning, Bristande arbetslivserfarenhet, Ohälsa, Hög ålder	Svår arbetsmarknad

I de 372 ärenden som studerades fann Nybom (2008) att klientens bristande resurser är det som oftast tas upp rent allmänt i bedömningarna. Socialarbetarnas bedömning av försörjningshinder mellan klientgrupper varierar systematiskt – ungdomar bedöms t.ex. ha hinder från många dimensioner medan utrikes födda övervägande bedöms sakna resurser – som bristande erfarenhet från arbetslivet och språksvårigheter.

För mig blir det intressant att relatera diskussionerna i fokusgrupperna till dessa dimensioner, även om det är svårt att dra några egentliga slutsatser. Jag tycker ändå att det är viktigt att föra in detta resonemang för att visa på olika dimensioner vid bedömning av försörjningshinder. Jag kan se att försörjningshinder från samtliga dimensioner nämndes av de intervjuade och jag känner igen diskussionen kring ungdomsgruppens försörjningshinder och utsatthet. Den lyftes i samtliga fokusgrupper.

Sammanfattningsvis kan sägas att jag i detta avsnitt vill visa på och problematisera kring komplexiteten i bedömningsarbetet. Bedömningsarbetet är viktigt på många olika sätt. Hos socialsekreterarna finn en strävan att använda ett helhetsperspektiv– att se till individens hela situation. Som en del av helhetsperspektivet finns barnperspektivet – att inte bara inta den vuxnes perspektiv. Diskussionen om barnperspektivet handlar i mångt och mycket om att tillföra barnet något materiellt. Vid bedömningen hamnar socialsekreterarna ibland i att tillämpa ett mer kortsiktigt perspektiv än vad de skulle önska. Ett mer långsiktigt perspektiv

skulle kunna gynna klientens möjligheter att kunna komma snabbare i självförsörjning. Men de regler och bestämmelser som finns kan ibland hindra detta. Likaså kan den motsättning som finns mellan likabehandling och individuell bedömning spela en roll. Även om den individuella bedömningen har lagstöd så begränsas denna av att arbetet sker i en människobehandlande organisation som är beroende av omvärldens legitimitet (Johansson, Dellgran & Höjer 2015). En fråga kan här vara vad som ska ingå i ekonomiskt bistånd – om det ska omfatta t.ex. studier eller körkortsutbildning.

Forskning (Nybom 2008) visar att bedömningen av försörjningshinder systematiskt varierar med olika klientgrupper, t.ex. ungdomar och invandrare. Även om sådana slutsatser inte kan dras av den empiri som jag redovisar, vill jag ändå peka på detta som ett observandum vid bedömning.

Val och verkställande av åtgärd- Hur gör vi det vi gör?

Efter bedömning och klassificering kommer sedan nästa steg. Hur agerar socialsekreterarna för att hjälpa till självförsörjning och vilka inslag är viktiga för att nå vidare i det arbetet? Här spelar både inre och yttre faktorer in. En del faktorer kan socialsekreterarna påverka, men omvärldsfaktorer måste också hanteras.

Det finns ju så oerhört mycket mer att göra än en beräkning för att få en människa självförsörjande. (Fokusgrupp Y)

Att ha en intelligent strategi i varje ärende så att man inte skjuter sig själv i foten. (Fokusgrupp Y)

Så till kärnfrågan, hur hjälper man till självförsörjning: genom samarbete med myndigheter och kontakter med klienten framför allt, och snabb uppföljning, täta besök och täta kontakter. (Fokusgrupp Z)

Citaten visar på komplexiteten i arbetet med hjälp till självförsörjning, det krävs både relation, strategi i det enskilda ärendet och samverkan med omgivningen. Människovårdande organisationer kännetecknas bland annat av kravet på samordning och samverkan eftersom det handlar om att möta människor med komplex problematik. Samtidigt är kärnan i arbetet relationen, i detta fall mellan socialarbetare och klient. (Hasenfeld 1983; Johansson, Dellgran & Höjer 2015).

Förhållningssätt och relation

De dubbla huvudfunktionerna i arbetet med ekonomiskt bistånd – hjälp till självförsörjning och hjälp till försörjning – ställer krav på socialsekreterarna. Det beskrivs som en konst att komma ur diskussionen om pengar eftersom klienterna, när de kommer, i allmänhet är ockuperade av frågor kring ekonomin. Det är ett pedagogiskt uppdrag att förmedla hopp och att förmedla hur arbetet går till:

Så att man inte fastnar i den ekonomiska diskussionen måste man ju förklara för klienten så att klienten förstår så att det inte är några frågetecken. Det är ju ett sätt att komma ur det och sedan om det är något spörsmål som dyker upp så att man då kan ta det snabbt. Sedan är det ju intressant resten då. Vad behöver du för hjälp och hur ska du agera för att du ska komma till egen försörjning? (Fokusgrupp Y)

Det är en relation man ska skapa först och främst och man ska ha ett förtroende. Det är inte bara kanske att med en gång snubbla på vad själva orsaken är utan de behöver börja känna personen. (Fokusgrupp Y)

Möjligheten till att arbeta förändrande, *people-changing* (som krävs i arbetet med självförsörjning, min anm.), beror på relationens innehåll och form. Relationen är viktig ur flera olika aspekter (Hasenfeld 2010b):

1. för att kunna matcha klientens behov med rätt åtgärd,
2. i sig en viktig komponent i olika interventionsstrategier och
3. som ett verktyg för få klientens förtroende och kunna arbeta tillsammans för att nå framsteg.

Citatet ovan om relation beskriver en av de tre aspekterna – att få ett förtroende för att kunna arbeta tillsammans.

Teman som återkommer i fokusgruppsdiskussionerna är vikten av *delaktighet*, möjligheten för klienten att påverka och att inte som professionell ta över och bestämma. Delaktigheten gör skillnad och det är viktigt att inte ta ifrån klienten den kompetens som hen har. Ett exempel som lyfts är vilken skillnad det kan bli för det fortsatta arbetet om klienten själv kan skriva ner eller åtminston formulera sina mål. En av de intervjuade tar upp ”Housing First”⁹ – projektet som ett exempel på vikten av att lyssna på klienten:

Men man vände på kuttingen och sa att, eget kontrakt, folk brukar ju ofta ha rätt i det som dom säger, sådana här klienter helt utslagna, ”bara jag får en lägenhet så löser sig allt”, och så har socialtjänsten och kommunerna struntat i det och sagt att ”nej du ska inte ha en lägenhet, du ska rehabiliteras och bli nykter, du ska göra det och det och som femte punkt har det kommit till en lägenhet” och då vänder man på det och ser att det går. (Fokusgrupp Y)

Citatet ovan anser jag speglar den maktrelation som ständigt finns närvarande i människobehandlande organisationer (Hasenfeld 1983; Johansson, Dellgran & Höjer 2015) och är i detta fall en beskrivning av hur makt kan utövas.

Sammanfattningsvis kan sägas att en av grundbultarna i människovårdande relationer är att skapa en relation och få en interaktion mellan, i det här fallet socialarbetare och klient. Speciellt viktigt är det när det handlar om ett förändringsarbete. Delaktigheten ser jag som en viktig komponent i möjligheten att få klientens förtroende och kunna arbeta tillsammans och att kunna matcha klientens behov med rätt åtgärd.

Att arbeta med planer och specifika metoder/bedömningsinstrument

Ett kännetecken för människobehandlande organisationer är att verksamheten har en administrativ/byråkratisk och juridisk styrning (Johansson, Dellgran & Höjer 2015). Det finns en lagreglerad skyldighet för socialtjänsten att dokumentera handläggning av ärenden och genomförande av beslut (11 kap. 5 § SoL). När det gäller själva arbetet med genomförandeplaner¹⁰ uttrycker de intervjuade att de hunnit olika långt i det arbetet. Vikten

⁹ Housing First eller Bostad först – metod som går ut på att en egen bostad är en grundtrygghet som den hemlöse behöver för att kunna ta itu med sina problem (www.lu.se/forskning/forskargrupper/bostad-forst)

¹⁰ Vård- och omsorgsplan (inom socialtjänsten) som beskriver hur en beslutad insats praktiskt ska genomföras för den enskilde (www.socialstyrelsen.se)

av att ha genomförandeplanen som ett levande dokument och kunna följa upp den tillsammans med klienten betonas. I en av fokusgrupperna ges exempel på möjligheten att dela upp målen i genomförandeplanen i två olika kategorier: Mål som ska uppnås för att få ekonomiskt bistånd och personliga mål, som är frikopplade från det ekonomiska biståndet. Tanken med detta är att kunna motivera och nå längre i en förändringsprocess.

Arbetet med samordnad individuell plan (SIP)¹¹ upplevs som positivt av flera av de intervjuade. Det ger en möjlighet för alla inblandade att veta vad som ska göras och vem som gör vad. Alla intervjuade har inte erfarenheten av att arbeta med samordnad individuell plan.

Inom arbetet med ekonomiskt bistånd finns inte specifika bedömningsmetoder eller instrument på motsvarande sätt som inom t.ex. missbruksområdet eller den sociala barnvården. Inställningen till specifika metoder eller bedömningsinstrument är skiftande. Det är inget som respondenterna spontant säger att de saknar.

Jag tror att det kan vara svårt att ha en specifik metod för försörjningsstöd eftersom det ofta är väldigt spretigt. (Fokusgrupp Z)

En synpunkt som lyfts att ett bedömningsinstrument skulle kunna vara bra att använda om kontakten varit långvarig och nya omständigheter behöver komma fram. En farhåga med bedömningsinstrument är att tid tas från annat för att fylla i ett formulär. Ingen av de aktuella kommunerna prövar FIA (Förutsättningar inför arbete)¹² som riktar sig till de som varit arbetslösa i över fem månader.

Införandet av bedömningsinstrument kan också få andra konsekvenser. En av de intervjuade menar att ett bedömningsinstrument eller liknande kan behövas för professionaliseringen – att arbetet på det sättet skulle få högre status och en kvalitetsstämpel. Hen tar upp att införandet av BBiC (Barns Behov i Centrum)¹³ i den sociala barnvården gett yrkesgruppen som arbetar med barn och unga högre status. En annan aspekt som nämns är det skulle kunna vara bra för allmänheten och klienterna att veta att ingen blir utsatt för en handläggares godtyckliga bedömning utan att samma frågor, genom bedömningsinstrumentet, ställs till alla. Efter detta görs sedan en individuell bedömning.

Motiverande intervju (MI)¹⁴ är en metod som nämns i flera av fokusgruppsintervjuerna. I en av fokusgrupperna beskrivs hur användandet av MI gör skillnad: Mer ansvar läggs på klienten att berätta och beskriva sin situation, vilket i sin tur gör att det ofta kommer fram mer än när socialsekreteraren ställer sina frågor. Metoden innebär också att man arbetar mycket med de hinder som finns utifrån personens egna tankar. I en annan av fokusgrupperna uttrycker en av de intervjuade en annorlunda uppfattning om möjligheten att använda MI i arbetet med ekonomiskt bistånd. Hen menar att det är svårt att sitta som myndighetsperson och bevilja

¹¹ Alla som behöver både hälso- och sjukvård och stöd från socialtjänsten, och dessutom behöver en plan för att behoven ska kunna tillgodoses, kan få en samordnad individuell plan, SIP. SIP handlar om det totala behovet av hälso- och sjukvård, stöd från socialtjänsten och insatser som genomförs av andra (www.socialstyrelsen.se)

¹² En bedömningsmetod för arbetet med mottagare av ekonomiskt bistånd som för närvarande prövas i intresserade kommuner. Målgruppen är biståndsmottagare som varit aktuella minst fem månader med oklara försörjningshinder. (www.socialstyrelsen.se)

¹³ En evidensbaserad struktur för handläggning, genomförande och utvärdering inom den sociala barnvården (www.socialstyrelsen.se)

¹⁴ En samtalsmetod (motivational interviewing, MI) som används i rådgivning och behandling för att underlätta förändringsprocesser. (www.socialstyrelsen.se)

pengar och samtidigt motivera. Sättet att tänka inom MI upplevs som bra, men det är svårt att arbeta utifrån metoden inom ekonomiskt bistånd. Svårigheten att i ekonomiärenden både utreda och stödja har lyfts bl.a. av Billquist (1999) och kan vara en möjlig förklaring. Billquist (1999) visar på ett spänningsförhållande mellan att vara en medmänsklig aktör och organisationens representant.

Resultatet av fokusgruppsintervjuerna tycker jag väl speglar det som tidigare forskning lyfter: Det har funnits få metoder specifika för försörjningsstödsområdet, som t.ex. Uppsalamodellen. Istället används mer generella metoder som motivationsarbete, lösningsfokuserat arbete och nätverksarbete. Bergmark et al. (2013:15–16) problematiserar kring användandet av dessa metoder: ”Karaktären på dessa metoder är emellertid sådan att det finns goda skäl att fråga sig hur dessa metoder finner sin användning i arbetet med socialbidragen, i vilket syfte de används och hur relevanta de är för de uppgifter som är aktuella på området.” Metodutvecklingen inom försörjningsstöd har istället primärt kommit att handla om organisationsförändringar (Bergmark, Bäckman & Minas 2013). Ett exempel är inrättande av mottagningsgrupper och till viss del också inrättandet av särskilda enheter för förenklad handläggning.

Jag tycker det är mycket intressant att de intervjuade ger uttryck för att de inte i första hand saknar t.ex. bedömningsinstrument i sitt arbete. Genomförandeplaner och samordnad individuell plan verkar däremot vara arbetsredskap som upplevs som användbara. Dessa har inte samma standardiserade struktur som ett bedömningsinstrument utan är planer som utformas i dialog med klienten och med samverkanspartners (SIP). Ponnert och Svensson (2015) problematiserar kring möjligheten att finna enkla standardiserade former för socialt arbete, eftersom socialt arbete är en komplex människobehandlande praktik och menar att det inte borde vara möjligt med hänvisning till att både individ och samhälle ständigt är i utveckling. Min reflexion blir att socialsekreterare som arbetar inom ekonomiskt bistånd i hög grad möter en komplex verklighet med många olika grupper av människor och kanske därför inte kan se nyttan med ett bedömningsinstrument i arbetet.

Aktivering och andra insatser

Aktivering handlar om insatser som ska underlätta inträdet på arbetsmarknaden. I Sverige har två parallella system växt fram – ett statligt och ett kommunalt. När det gäller aktivering av t.ex. socialbidragstagare finns en betydande variation kommunerna emellan (Bergmark 2015). Detta återspeglar sig också i fokusgruppsdiskussionerna: I första hand hänvisar de intervjuade till samarbete med Arbetsförmedlingen eller arbetsmarknadsenheten i kommunen, om en sådan finns. När det gäller de egna möjligheterna finns det ibland en motsättning mellan vad som finns att erbjuda kontra vad klienten vill:

Alltså vi har vissa stuprör... Här stoppar vi in klienterna och här passar den personen och här passar den personen.” (Fokusgrupp Z)

Man ofta kanske får ta ansvar som man tycker att Arbetsförmedlingen skulle ta, fast de kan inte jobba med personer under karenstid och så. (Fokusgrupp Z)

Den målgrupp som specifikt tas upp i samtliga fokusgruppsdiskussioner är ungdomar. Ungdomarnas situation engagerar de intervjuade. Exempel ges på ungdomar som inte har det som krävs för att kunna komma i arbete/studier: som t.ex. att kunna passa tider och komma på besök, brister i social kompetens, trassliga hemförhållanden. I en fokusgruppsdiskussion lyfts att en snabb insats saknas just för ungdomar. Arbetsförmedlingen börjar arbeta med ungdomar först efter tre månader, vilket upplevs som hindrande.

När det gäller kommunala insatser för unga arbetslösa menar Hollertz (2015) att det gemensamma draget är att dessa insatser är kopplade till ersättningsformen (ekonomiskt bistånd), att de är kortvariga i relation till problemen (t.ex. bristfällig skolgång, psykisk ohälsa, sociala problem) och att effekterna av insatserna inte är tillräckligt klarlagda. Utvecklingen av insatser för ungdomar är inte alltid kopplat till kunskap om insatsers resultat och andra prioriteringar utan påverkas utifrån, av vad andra liknande organisationer gör. Detta kan hänföras till att människobehandlande organisationer strävar efter en legitimitet i samhället och därmed att det finns risk för en likriktning i vad de åstadkommer - att en organisation tenderar till att göra det som andra gör (Ponnert & Svensson 2015).

I fokusgruppsdiskussionerna efterfrågas mer av social aktivering i de kommuner där detta inte finns någon större utsträckning. Att ”vara igång” med en sysselsättning av något slag lyfts som viktigt. Resursaktivering, att stärka klientens resurser, efterfrågas också. Exempel på detta är diskussionerna kring möjligheten till studier eller hjälp till körkort under tiden som klienten lyfter ekonomiskt bistånd.

Jag ser en tydlig koppling till de intervjuades roll som frontlinjebyråkrater (Lipsky 2010). De möter behoven, men har inte tillgång till resurser för att möta behoven eller också är resurserna alltför knappa. En av de intervjuade tar upp ett exempel från flera årtionden tillbaka i en annan kommun när hen hade möjlighet att erbjuda tidsbegränsade beredskapsarbeten till sina klienter och beskriver vilka positiva möjligheter som det innebar. Detta är ett exempel från dåtid, men som skulle kunna bli verklighet i en framtid. Jag tänker då på utvecklingen i andra europeiska länder mot *one-stop shops* (Minas 2014) där sociala tjänster och arbetsmarknadspolitiska program samordnas så fullständigt som möjligt.

Den professionella rollen i arbetet med ekonomiskt bistånd

Vad sker i mötet mellan socialsekreterare och klient? När diskussionerna i fokusgrupperna kommer in på hur de intervjuade agerar och vad de gör i mötet med klienterna så beskrivs detta ofta i form av olika roller:

Problemlösaren:

Det är ju ett otroligt roligt jobb, jag ser mig mycket som problemlösare, man är ju problemlösare för dom som ringer hit och som har alla möjliga problem så på lång och på kort sikt så ska man försöka hjälpa den här människan med de problemen. (Fokusgrupp Y)

Projektledaren:

Ja, man blir projektledare. När andra ska vara inne och peta i det också, när man ska arbeta med andra så blir man lite projektledare och problemlösare. Det skulle kunna vara en jobbeskrivning. (Fokusgrupp Y)

Spindeln i nätet/Samordnaren:

Att man blir lite av en spindel i nätet, för det kan jag känna att då lyckas jag bäst i alla fall, när jag på något sätt kan förmedla och hjälpa till att de kontakterna fungerar och följs upp. (Fokusgrupp Z)

Ombud/advokat i förhållande till andra myndigheter:

Det är väl det som gör att vi ibland får ligga på olika myndigheter(...) att ibland få vara någon slags advokat eller ombud för våra klienter som inte förstår hur de ska lösa den situationen. Man är valhant vad det gäller att ha att göra med andra

myndigheter. Tyvärr. Så vi får väl ibland försöka se till att andra gör det de ska göra faktiskt. (Fokusgrupp Y)

De intervjuade beskriver olika former av *samverkan* med psykiatri, sjukvård, Arbetsförmedling, förälder i de enskilda ärendena. Ibland sker samverkan strukturerat i trepartssamtal med Arbetsförmedling eller Försäkringskassa. En samverkan kan också finnas med samordningsförbunden¹⁵. Den samverkan som beskrivs i fokusgruppsintervjuerna varierar från kommun till kommun och även graden av samverkansstruktur varierar.

Det finns tillfällen då uppdraget att få ut någon i aktivitet egentligen ligger på annan verksamhet inom kommunen. I väntan på en lösning samverkar var och en av socialsekreterarna med handläggare på Arbetsförmedlingen. I en av fokusgrupperna önskar man något mer strukturerat i samverkan med arbetsmarknadsenheten i den aktuella kommunen så att man inte behöver uppfinna hjulet för varje individ. När det inte finns upparbetade samarbetskontakter, t.ex. med en vårdcentral, får man lita till ”eldsjälar”. Det gör samverkan sårbar.

Socialsekreterarnas arbete med stöd till självförsörjning är i högsta grad förknippad med såväl Arbetsförmedling som Försäkringskassa. Ändringar i regler, arbete med olika målgrupper etc. inom andra myndigheter får direkta återverkningar på socialsekreterarnas arbete.

Citaten och rollerna ovan beskriver väl vad som också kan hittas i litteraturen om samverkan och olika aktörer: Samverkan används som strategi för att möta människor med komplicerade behov och som behöver mycket stöd. I takt med att traditionella människobehandlande organisationer som Försäkringskassa och Arbetsförmedling gör inskränkningar för att skydda kärnverksamheten hamnar de människor utanför som behöver stöd men inte kan definieras inom kärnuppdraget (Grape 2015). Detta får i sin tur konsekvenser:

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och socialtjänsten styrs alltså av skilda logiker och har skilda uppdrag. Samtidigt utgör de i stor utsträckning kommunicerande kärn, det vill säga förändringar i ett system kommer att få återverkningar i ett annat. Blir fler personer utförsäkrade kommer de snart att vara aktuella för socialtjänstens insatser och då kommer en annan logik att gälla. (Grape 2015:304)

De intervjuade lyfter en problematik kring samarbete med andra organisationer. Denna problematik har mötts med andra lösningar utanför Sverige. En trend i Europa, inkluderande även flera av de nordiska grannländerna, är att på olika sätt samla resurserna i *one-shop stops* (Minas 2014), vilket närmare beskrivs i kapitlet om tidigare forskning. Min bedömning är att flera av de roller som de intervjuade beskriver skulle kunna passa in i den mer holistiska formen av *one-shop stops*, där man samverkar med en helhetssyn kring individen. I en av fokusgruppsintervjuerna uttalas också en önskan om att ha resurserna mer samlade, då innefattande även arbetsmarknadsdelen.

¹⁵ Den 1 januari 2004 trädde lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser i kraft, i dagligt tal Finsam. Lagen gör det möjligt för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, kommun och landsting/region att samverka finansiellt inom välfärds- och rehabiliteringsområdet. Tillsammans bildar de fyra parterna ett samordningsförbund och beslutar själva hur samarbetet ska utformas och bedriver samverkan utifrån lokala förutsättningar och behov. (www.finsam.se)

De roller som de intervjuade beskriver ovan är i hög grad relaterat till både klient och omgivande samarbetspartners. Om man istället betraktar socialarbetare enbart i relation till klient finns tidigare forskning som beskriver vilka olika positioner en socialarbetare kan inta i relation till interventionsgrad och individualisering (Svensson 2001; Svensson, Johnsson & Laanemets 2008). En socialarbetare kan se sin klient som en representant för en kategori eller som en särskild individ. Socialarbetaren kan vara olika beredd att intervensera, att handla och engagera sig och göra olika mycket för klienten. Fyra olika positioner kan utkristallisera sig i förhållande till grad av individualisering och interventionsgrad:

Socialarbetaren som *behandlare* ser klienten i hög grad som individ och är också i hög grad benägen att göra interventioner. Socialarbetaren som *stödjare* ser också klienten i hög grad som individ men gör i mindre grad interventioner utan anser att det är klienten själv som ska arbeta. *Administratören* ser klienten mer som representant för sin kategori och har inte ambitionen att intervensera mer än nödvändigt för att klienten ska få det den ska ha. Socialarbetaren som *kontrollör* ser klienten som representant för sin kategori och är beredd att intervensera i hög grad t.ex. för att klienten ska fullgöra sina skyldigheter för att få sina rättigheter. Olika organisationer ger olika möjlighet till handlingsutrymme och det är lättare att inta vissa positioner beroende på vilken organisation socialarbetaren tillhör och vad den organisationen har för uppdrag (Svensson, Johnsson & Laanemets 2008). Rollen som administratör och passiv är lättare att inta i en mer byråkratisk organisation som administrerar socialpolitiska åtgärder än i en organisation som mer uttalat arbetar med behandling.

De positioner som beskrivs är idealtyper, men det är intressant att applicera detta på arbetet med ekonomiskt bistånd. Min utgångspunkt är att det, med tanke på de två olika huvudfunktionerna (bidra till försörjning och självförsörjning), finns stora möjligheter att både ha positionen som administratör och kontrollör och kanske i mindre grad att ha positionen som stödjare och behandlare. De beskrivningar som jag får från fokusgrupperna hamnade inom flera av de olika positionerna – främst stödja, men också administrera. Strävan finns i första hand mot positionerna stödja/behandla som jag bedömer det, även om tiden inte alltid möjliggör detta i praktiken.

Sammanfattningsvis kan sägas att det i fokusgruppsdiskussionerna tydligt framträder flera olika roller i förhållande till klienten och till omgivningen: problemlösaren, projektledaren, samordnaren och ombudet. Beroendet av samverkan med omgivningen för att kunna lösa uppdraget att hjälpa till självförsörjning är också tydligt. Förutsättningarna för detta skiftar mellan de olika kommunerna. Det gäller både möjligheten till samverkan inom kommunerna och med t.ex. Arbetsförmedling och hälso- och sjukvård. I Europa finns exempel på tätare former av samverkan (Minas 2014) för att bättre kunna hjälpa klienter till självförsörjning.

Tidens betydelse och tiden som resurs

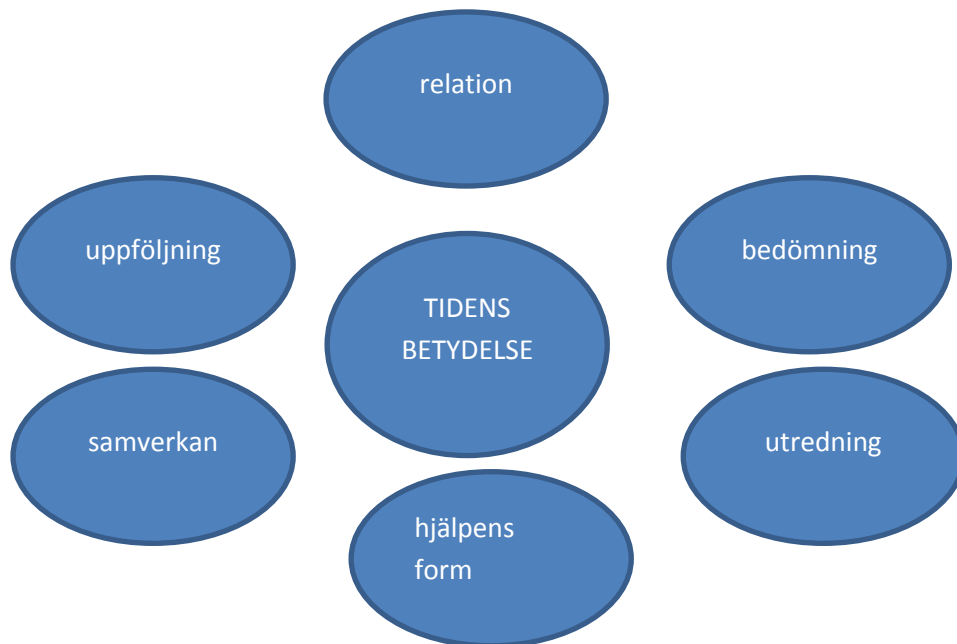
Det är inte ovanligt att få en beskrivning av att tid saknas i det sociala arbetet. Konsekvenserna för det sociala arbetet av att ha för lite tid brukar ofta inte konkretiseras, utan stannar vid ett mer allmänt konstaterande. Tidsbegreppet är också relativt i förhållande till arbetsmängd, vilket en av de intervjuade uttrycker på följande sätt:

Sedan är det ju också så att när det är färre ärenden så stiger ambitionsnivån så att man tycker nog ungefär att man har lika mycket att göra ändå hela tiden.
(Fokusgrupp Z)

I fokusgrupperna nämns ordet ”tid” olika frekvent. Min tolkning är att det är mer aktuellt att konkretisera och sätta ord på tidens betydelse under en period av ökande arbetsbörda med fler

ärenden samt i de fall när man har haft erfarenhet av att arbeta t.ex. i projekt med färre antal ärenden.

I fokusgruppsdiskussionerna lyftes många exempel på hur tiden påverkar:



1. *Relation* – att bli sedd och lyssnad på

Det är en relation som man ska skapa först och främst och man ska ha ett förtroende. Det är inte bara kanske att med en gång snubbla på vad själva orsaken är utan de behöver börja känna personen och den kan öppna sig. (Fokusgrupp Y)

Man blir ju sedd på ett helt annat sätt när den personen får träffa sin socialsekreterare och ja, bli lyssnad på. (Fokusgrupp X)

Kärnan i de människobehandlande organisationernas verksamhet är interaktionen mellan t.ex. socialarbetare och klient (Johansson, Dellgran & Höjer 2015). Ibland är relationen speciellt viktig (Hasenfeldt 2010) som vid långvariga kontakter, när arbetsmetoderna kräver stor öppenhet och ömsesidighet och när insatsernas effektivitet är beroende av samspelet.

2. *Bedömning* – att lättare att göra individuella bedömningar

Har man tid så har man också möjlighet att skapa relation med klienten. Och om du känner klienten bättre och har jobbat med klienten ett tag så har du ju också lättare att motivera. Du vet liksom begränsningar och förmågor och styrkor och då är det ju också lättare att göra de här individuella bedömningarna. Vad kan jag förvänta mig? Vad är rimligt? Och det kan man inte om man inte har gott om tid. (Fokusgrupp Z)

Enligt handboken (Socialstyrelsen 2013) måste socialtjänsten alltid, vid prövning av ekonomiskt bistånd, göra en individuell bedömning av både behov och förmåga utifrån en helhetssyn omfattande den enskildes eller hushållets situation. Man pekar också på att det finns fall där socialtjänsten, först efter en noggrann utredning och individuell handlingsplan i samråd, får möjlighet att kräva att klienten mer aktivt söker arbete.

3. *Utredning* – att göra en allsidig utredning

Man jobbar vidare med olika spår under samtalet, som man inte gör om någon lämnar in en posthantering, utan då handlar det bara om bidraget. (Fokusgrupp X)

Socialnämnden har ett ansvar, enligt den s.k. officialprincipen, att se till att utredningen blir så fullständig som möjligt för att kunna fatta beslut i ett ärende (Socialstyrelsen 2015a). Det finns också en borte gräns i att utredningen inte ska omfatta mer än vad som krävs. Utredningen har fler funktioner än att vara ett beslutsunderlag. Den ska också garantera rättssäkerhet och insyn för klienten. Utredningen fungerar också som en grund för genomförandet av insatser.

4. *Samordning* – att ha kontakten med samverkanspartners

(...) här kommer tiden in, för hade man haft mer tid med varje, så tror jag att det hade varit lättare att samordna det här mycket snabbare och få ut personen i olika åtgärder än att harva på samma ställe. (Fokusgrupp Z)

Socialstyrelsen (2015 a) pekar på vikten av planering i samverkan med andra i och med att många har en sammansatt problematik som kräver insatser från flera myndigheter – för att den enskilde ska få den hjälp och det stöd som den behöver. I vissa fall finns också en lagstadgad skyldighet att upprätta planer för enskilda. Samordnad individuell plan (SIP), som tidigare nämnts, är en sådan.

5. *Hjälpens utformning*

Detta med antal ärenden (...) alltså det är en fingervisning om hur belastad en tjänst är på ett sätt, men kanske egentligen inte. För ett ärende kan ju periodvis ta väldigt mycket tid. Alltså jag tänker på de som behöver konkret vägledning hela tiden. Hjälpa dem fylla i ansökan till försäkringskassan om bostadsbidrag, de vet inte hur de ska fylla i en vård av barnblankett. Så det är väldigt olika hur mycket tid man lägger på ärenden. (Fokusgrupp Y)

De intervjuade möter klienter som behöver olika mycket individuellt stöd och kan beskriva skillnaderna i hur mycket tid som olika klienter behöver.

6. *Uppföljning*

Handbok för handläggning och dokumentation inom socialtjänsten (2015) tar upp vikten av att bedöma behov vid uppföljning av individuellt behovsprövade insatser. Även om utredningen har varit grundlig så är det viktigt att följa upp om behoven förändras över tid.

Så kan jag känna i perioder alltså, när det är väldigt mycket att man fått en ökande ärendemängd och att man inte hinner med det sociala arbetet, då blir det att man kollar över utgifter och inkomster, så har man gjort vad man ska och så ut med pengarna. (Fokusgrupp Z)

Har man tät kontakt så blir inte de där dipparna så djupa utan det är lättare att plocka upp och det är lättare att få tillbaka kontakten. (om arbete med ungdomar, min anm.) (Fokusgrupp Z)

Vissa träffar jag varje månad för att det är bra, för annars tappar jag dem (...) Jag har väl några som jag träffar var fjärde månad, det beror lite på hur det ser ut. Men träffa alla en gång per månad, det finns ju inte utrymme till. (Fokusgrupp Y).

En strategi, som lyfts i en av fokusgrupperna, är att ta ut några ärenden som man arbetar mer med om man inte har tid att arbeta med alla. Detta är ett sätt att agera som är vanligt när tid saknas (Hasenfeld 2010b). Men vilka prioriteringar görs då? Lipsky (2010) pekar på risken för s.k. creaming vid alltför stor arbetsbörda, d.v.s. att man arbetar med de klienterna har störst chans att lyckas utifrån organisationens framgångskriterier.

Hasenfeld (2010b) pekar på att det, när det gäller relationen mellan den professionelle och klienten finns tre olika faktorer som påverkar arbetsvillkoren ”backstage”, en av dessa faktorer är vilka resurser som finns. Resurser delas i sin tur upp i vilken service som erbjuds, ärendemängd och tid. Ju större ärendemängden är desto större blir pressen på personalen att skapa rutiner för bemötandet. Det finns också större risk för att personalen skapar sina egna sorteringsystem. En faktor är tiden för klienten:

Developing empathy and trust, treating clients as subjects, and providing individualized services are time-intensive activities. Workers struggle to balance between time required for paperwork and other administrative tasks and interaction with clients. (Hasenfeld 2010b:416)

Vad säger då svensk forskning inom området om tidens betydelse? Nybom (2012) kopplar det faktum att socialarbetarna tycks ägna relativt lite tid åt varje klient till att förutsättningarna att utveckla professionen därmed blir begränsade. Hon pekar på ett mönster hon såg i sin avhandling, där omkring 80 % av klienterna som deltog i aktivering mötte sin socialsekreterare ca en timme varannan månad. 50 % av klienterna hade stödsamtal med sin socialsekreterare.

Katarina Hollertz (2015) för en diskussion kring varför kommunerna har varit så intresserade av att söka medel från Europeiska socialfonden (ESF) för projekt med unga arbetslösa vuxna, trots att det medför mycket administration:

Ett sätt att förstå det är att de projekt som har riktats till unga arbetslösa socialbidragstagare har varit en strategi för att kompensera för brister och alltför små resurser i det reguljära arbetet. Socialbidragshanteringen är inte ett högprioriterat område i kommunerna, på annat sätt än att det är en prioritering att minska kostnaderna för socialbidragen. Arbetet i sig, det professionella sociala arbetet som bedrivs med enskilda klienter, prioriteras däremot sällan. I stället är en hög ärendehandläggning vardag, vilket påverkar förutsättningarna för att arbeta individualiserat och stödjande med enskilda klienter. Projekten blir därmed värdefulla verktyg för socialarbetarna. De gör det möjligt för dem att få tid och utrymme att arbeta mer kvalificerat än vad de har inom ramen för sina ordinarie tjänster. (Hollertz 2015:160)

En annan koppling som Stranz (2007) diskuterar i sin avhandling är ett genomgående intryck att högre ärendebelastning medför större generositet. Detta gäller både själva beslutet och beviljade summor. Flera möjliga förklaringar nämns: Att socialsekreterarna inte hinner fördjupa sig i enskilda ärenden vilket medför mer översiktliga bedömningar. En annan förklaring, enligt Stranz (2007) till den större generositeten kan vara en strävan att minska arbetsbördan genom att risken för överklaganden då minskar.

Min slutsats är att en helt annan dimension uppkommer när tiden sätts i centrum och man undersöker de konsekvenser som tillgång till tid eller avsaknad av tid får för relation, bedömning, utredning, samordning, hjälpens utformning och uppföljning.

Detta får konsekvenser för såväl det professionella sociala arbetet som för möjligheten att följa de krav som lagstiftning mm. ställer på arbetet och ytterst för möjligheten att hjälpa klienter till självförsörjning.

Sammanfattningsvis kan, gällande den första frågeställningen ”Hur gör socialsekreterarna för att hjälpa individen till självförsörjning”, sägas att uppdraget att hjälpa individen till självförsörjning beskrivs som en klar inriktning för arbetet. Detta är exempel på en form av ”policymaking” i förhållande till medborgarna som kännetecknar *street-level bureaucrats* (Lipsky 2010) – att det är i mötet mellan socialsekreterare och klient som, i detta fall, policyn om arbetslinjen och självförsörjning i praktiken tar sin form.

När det gäller bedömning av berättigande och klassificering betonas vikten av helhetssyn, och även i flera av fokusgrupperna barnperspektivet. Många av kännetecknen för människobehandlande organisationer (Hasenfeld 1983; Johansson, Dellgran och Höjer 2015) nämns i fokusgruppsdiskussionerna, t.ex. interaktionen socialarbetare/klient, vikten av att arbetsmetoder har legitimitet i samhället, den administrativa och juridiska styrningen och kravet på samordning och samverkan. Motsättningar i arbetet, som lyfts, är den individuella bedömningen kontra likabedömning samt det långsiktiga kontra det kortsiktiga perspektivet.

Motivation och förmåga till förändring kan vara svårbedömt. Förhållningssätt och relation är viktiga komponenter för att kunna arbeta vidare. Specifika bedömningsinstrument saknar inte de intervjuade i någon högre grad, bl.a. med hänvisning till att arbetet är komplext. I sammanhanget är det intressant att det finns forskare (Ponnert & Svensson 2015), som problematiserar kring utvecklingen mot manualbaserat arbete och standardisering med hänvisning till att det sociala arbetet är komplext. De intervjuades erfarenhet av att arbeta med planer är varierande, men de exempel som ges är positiva.

”Vilka strategier har socialsekreterarna och vad saknar de”? I den professionella rollen i arbetet med ekonomiskt bistånd nämner de intervjuade olika roller som problemlösare, projektledare, samordnare och ombud/advokat. Tillgång till tid är viktig resurs som har betydelse för att etablera och behålla en relation samt för bedömning, utredning, samverkan, hjälpens form och uppföljning. Tillgång till tid blir därmed också en viktig resurs för att kunna hjälpa individen till självförsörjning.

Hur upplever socialsekreterarna sitt professionella handlingsutrymme? Vilka möjligheter och hinder finns?

I detta avsnitt beskriver jag de intervjuades synpunkter på sitt handlingsutrymme och relaterar det till professionsteori. Jag tillåter mig en liten utvikning i att även ta upp de intervjuades syn på att arbeta med ekonomiskt bistånd kontra andras syn på detta inom den egna professionen.

Handlingsutrymme kan beskrivas som kärnan i det professionella arbetet (Freidson 2001, se Dellgran 2015) och handlar om möjligheten till självständighet i utförandet av själva arbetet. Historiskt sett kulminerade möjligheten till professionellt handlingsutrymme under 1980-talet (Ponnert & Svensson 2015). Socialtjänstlagen, som infördes 1982, talade om helhetssyn och individuella bedömningar. Men kritik riktades så småningom mot en godtycklighet som det professionella handlingsutrymmet också kunde medföra.

Det professionella handlingsutrymmet beskrivs i fokusgrupperna i termer av möjlighet att fatta beslut, delegation och möjlighet att styra sitt arbete. Enligt de intervjuade verkar det mer vara utomstående faktorer och andra myndigheter/organisationer som begränsar handlingsutrymmet än den egna organisationen.

I en av fokusgrupperna skildras en arbetsplatskultur där man vill förankra beslut. Denna kultur upplevs inte som negativ utan ses mer som en del i rättssäkerhet och likabedömning. Denna kultur medverkar också till att få samstämmighet när det gäller individer med speciella behov. I fokusgrupperna uttrycks om den egna kommunen:

Vi har stort spann på hur vi kan tänka vi handläggare (...) vi har ett väldigt stort förtroende både från våra politiker och chefer... (Fokusgrupp Y)

(...) vi har delegation på mycket mer än vad vi vågar använda också. Vi förankrar det många gånger fast egentligen så har vi rätt att fatta besluten själva.(Fokusgrupp Z)

Men sedan tycker jag att det finns utrymme för att jobba på olika sätt. Det är ju ingen som sitter och ser hur jag jobbar med mina klienter. (Fokusgrupp X)

Däremot finns kommentarer kring att situationen kan vara betydligt mer negativ i andra kommuner och följande exempel på begränsningar av handlingsutrymmet ges:

Det är inte bara det att man pratar ekonomi på högsta stadsdelsnivå utan alla pratar helt plötsligt, alltså det trycks ner i organisationen så handläggarna sitter inte enbart med klienten framför sig, utan de sitter med stadsdelens budget, och att det går minus och att man ska skära ner...(Fokusgrupp Y)

Jag har jobbat i en liten kommun innan jag kom hit och det var jättesnålt i den kommunen. Det var inte alls på detta viset. Det var alltså så fyrkantigt och inget utöver riktlinjer och norm. Det var jättetufft. Många socialsekreterare som for illa i det också för man kände att det går liksom inte att jobba i det. (Fokusgrupp X)

Det senare citatet, där beslut alltid följer riktlinjer och normer, skulle kunna ses som ett uttryck för ”performativitet”, dvs. att agera efter föreskrift och inte att anpassa sig till den faktiska situationen (Lindgren 2015).

En aspekt som gör att det egna handlingsutrymmet begränsas är frågan om rättssäkerheten. I flera sammanhang kommer spänningen mellan rättssäkerheten (i betydelsen likabehandling, min tolkning) och den individuella bedömningen fram:

Det ska ju vara så rättssäkert som möjligt. Det betyder väl att vi ska fatta ungefär likadana beslut. Det är ju därför vi sitter i grupp och diskuterar oss fram till saker och ting. Men sedan tycker jag att det finns utrymme för att jobba på olika sätt. Det är ju ingen som sitter och ser hur jag jobbar med mina klienter.(Fokusgrupp X)

Man vill ju känna det också att, att arbetsgruppen jobbar på samma sätt. Om min klient kommer till dig så hade den fått samma svar...(Fokusgrupp Z)

Det är inte bara vid mötet med klienten inom den egna organisationen som handlingsutrymmet begränsas. Om handlingsutrymmet tolkas i vid mening så begränsas den också av tillgång till olika resurser - som bostad, praktik och annan sysselsättning och då i många fall av andra myndigheter och organisationer.

Det finns också andra aspekter som kan påverka den professionella handlingsfriheten: Liljegren och Parding (2010) menar att den pågående debatten i frågan om evidens kan ses som en spänning mellan yrkesprofessionalismens handlingsfrihet och organisationsprofessionalismen, som mer betonar standardisering och effektivitet. Ponnert & Svensson (2015) beskriver samspelet mellan manual, organisation och profession:

I en tid där mätbarhet och kostnadseffektivitet är centralt, där praktiken i organisationerna kritiserar för godtycklighet och där det finns en yrkesgrupp som bedriver arbete med människor i komplexa livssituationer, blir den standardiserade manualen lösningen på allas problem. Manualen blir en aktör som är med och formar hur organisationen och dess professionella tänker och gör i arbetet.(Ponnert & Svensson 2015:225)

En sammankoppling av evidens och manual görs, vilket i sin tur har bidragit till att manualer blivit en symbol för den evidensbaserade praktiken (Ponnert & Svensson 2015). För organisationen blir användningen av standarder ett instrument för informationsöverföring samtidigt som arbetets process och innehåll blir mer tydligt för omvärlden.

Vad innebär då en ökad styrning inom organisationen? Brante et al.(2015) beskriver en komplexitet i professionella processer och tar upp att begreppet diskretion (handlingsutrymme) har två olika dimensioner – en social och en kognitiv. Lagstiftning, riktlinjer och organisation påverkas av extern styrning, medan däremot kunskaper och erfarenheter inte påverkas lika mycket. Professionell kunskap och erfarenheter upprätthålls på annat sätt, bl.a. genom kollegialitet, och påverkas därför inte i samma grad av en ökad styrning.

Sammanfattningsvis verkar de intervjuade inte uppleva en styrning av det professionella handlingsutrymmet i deras kommuner som problematisk, utan ger uttryck för att ha en handlingsfrihet som är tillräcklig. Det finns flera olika tolkningsmöjligheter. Är de så anpassade till organisationens begränsningar att de inte ens reflekterar över den styrning och de ramar som finns? Eller är det så att handlingsutrymmet upplevs som ”lagomt” i de aktuella kommunerna? Det skulle kunna ses som ett uttryck för att fler regler kan skapa mer handlingsutrymme, i linje med hur Evans och Harris (2004) resonerar, dvs. att det finns handlingsutrymme för den professionelle inom regelverket.

Synen (den egna och andras) på att arbeta med ekonomiskt bistånd

I samtliga fokusgrupper kommer diskussionen in på den allmänna synen på arbetet med ekonomiskt bistånd. Arbetet beskrivs som roligt och brett samtidigt som det är svårt och komplicerat. Som socialsekreterare träffar de människor från alla skikt, som är olika och förhållanden kring dem är olika. Det gör att det krävs en bred kunskap om samhället. I en av fokusgrupperna beskrivs arbetet med ekonomiskt bistånd som mycket bredare än arbetet inom de andra avdelningarna och ofta också ingången till de andra. Flera av de intervjuade lyfter också att kombinationen mellan att träffa människor och ägna sig åt administrativt arbete som något som de trivs med och som passar dem.

Några av de intervjuade säger att de inte, under socionomutbildningen, trodde att de skulle arbeta med ekonomiskt bistånd – ”det fanns inte på kartan”. Men att uppfattningen kan ändras:

(...)då började jag på en ekonomisk bistånds-enhet och var där i fem år och trivdes jättebra med det och upptäckte att det var ju inte alls så där som jag hade trott, även om det var väldigt strikt där så tyckte jag att det var roligt att jobba med klienterna och så. Så att det är ju en väldigt skev bild.(Fokusgrupp X)

Beskrivningen av ett intressant och roligt arbete kontrasterar starkt mot bilden av att arbetet med ekonomiskt bistånd är något som man (möjligen) inleder sin socionomkarriär med. Liljegren (2008a) har bl.a. analyserat hur olika grupper på ett socialkontor ser på och talar om varandra. I avhandlingen uttalade försörjningsstödsgrupperna att de bedrev ett lika kvalificerat arbete som andra grupper. I detta ser Liljegren (2008a) en diskursiv spänning mellan socialt arbete som behandlingsprojekt och socialt arbete som ett ämbetsmannamässigt projekt. I det sociala arbetet som behandlingsprojekt betonas relationens betydelse, medan myndighetsutövningen (att t.ex. administrera, utreda, bedöma och handlägga) står i fokus i det ämbetsmannamässiga.

Om vi går flera decennier tillbaka såg organiseringen av det sociala arbetet annorlunda ut. Utvecklingen har entydigt gått mot en ökad specialisering (Bergmark, Bäckman & Minas 2013), där de delar som handlat om psykosocialt arbete i första hand hamnat inom andra grupper inom socialtjänsten. Ur ett professionellt perspektiv kan det ses ett hot mot socionomyrket som behandlingsprojekt att förknippas med ekonomi eller administrativa arbetsuppgifter (Liljegren 2008a).

Min tolkning är att andra socialarbetares syn på arbetet med ekonomiskt bistånd är något som verkligen berör de intervjuade, eftersom den synen också starkt kontrasterar till deras egen upplevelse. Det är samtidigt svårt för de intervjuade att närmare beskriva sitt arbete– mer än att det är brett och att man möter många målgrupper och att det därmed krävs mycket kunskap kring bland annat samhället. Denna beskrivning ligger långt ifrån synen på det enkla arbetet på ett socialkontor, representerat av uttrycket ”de skickar bara pengar”, som Liljegren (2008a, b) redovisar i sin avhandling om professionellt gränsarbete.

Sammanfattningsvis kan sägas att de intervjuade var nöjda med sitt handlingsutrymme i förhållande till den egna organisationen. Däremot kunde de ge exempel på andra kommuner där de inte uppfattade att handlingsutrymmet var lika stort. Handlingsutrymmet i vid mening verkar mer begränsas av omvärldsfaktorer. Jag har tillåtit mig att göra en liten utveckling kring synen på arbetet med ekonomiskt bistånd, trots att det inte självklart kan kopplas till frågeställningarna. Diskussionen i samtliga fokusgrupper berör det ämnet och i beskrivningarna tonar en bild fram som innebär ett brett socialt arbete. En intressant

frågeställning är om synen på arbete med ekonomiskt bistånd från andra inom organisationen på något sätt kan begränsa handlingsutrymmet?

En annan intressant frågeställning är om införandet av den andra huvudfunktionen (att hjälpa till självförsörjning och göra bidragstagaren oberoende av ekonomiskt bistånd) inneburit något i praktiken för den allmänna uppfattningen om arbete med ekonomiskt bistånd.

Slutdiskussion

Socialekreterarna som arbetar med ekonomiskt bistånd har två deluppdrag: att hjälpa till självförsörjning och att under den tiden individuellt pröva rätten till ekonomiskt bistånd. I denna uppsats har jag koncentrerat mig på den huvudfunktion som handlar om att hjälpa till självförsörjning. En av mina frågeställningar är hur socialekreterarna gör för att hjälpa individen till självförsörjning, vilka strategier de har och vad de saknar. Den andra frågan jag ställer mig är hur socialekreterare upplever sitt handlingsutrymme.

Metoden som jag använt är fokusgruppsintervjuer och denna metod har både sina fördelar och sina begränsningar. En fördel är att socialekreterarna fritt har kunnat ge sin bild av arbetet i dialog med andra. En nackdel är att möjligheten till fördjupning, t.ex. genom att ställa ett antal följdfrågor till en och samma person, försvinner. Individuella intervjuer å andra sidan skulle tagit bort möjligheten till professionell diskussion och en fördjupning på det sättet. Jag skulle gärna vilja bygga på denna uppsats med i första hand deltagande observation för att på så sätt triangulera metoderna. Deltagande observation skulle vara intressant utifrån att det blir en observation av det som händer i rummet, inte bara berättelsen av vad som händer i mötet.

Det ligger ett spänningsfält mellan de två olika huvudfunktionerna i arbetet med ekonomiskt bistånd. Att utbetala ekonomiskt bistånd handlar mer om *people-processing* (att bedöma, kategorisera och i vissa fall skicka vidare), medan att hjälpa till självförsörjning kan handla mer om *people-changing*, dvs. ett förändringsarbete. I vissa fall, t.ex. när de intervjuade beskriver möten med svårt sjuka, handlar det om *people-sustaining*, att skydda och bibehålla ett läge.

När det gäller den förstnämnda huvudfunktionen, att bedöma rätten till ekonomiskt bistånd, finns både riksnorm och lokala föreskrifter till hjälp medan när det gäller att hjälpa till självförsörjning får professionen lita till sin egen förmåga och till samarbete med andra parter. Jag tycker att detta tydligt framkommer när de intervjuade talar om sin roll som samordnare, ombud och projektledare.

Det blir intressant att titta på de två olika huvudfunktionerna kopplat till begreppen organisationsprofessionalism och yrkesprofessionalism. Organisationsprofessionalismen med sin betoning på standardisering och effektivitet och yrkesprofessionalismen med större mått av handlingsfrihet. Standardiseringen finns bland annat genom riksnorm, Socialstyrelsens handböcker mm. och även bedömningsinstrument kan ses som en del av den kursen. Yrkesprofessionalismen baseras på kollegialitet och kollegiala beslutsmetoder och kan i fokusgruppsintervjuerna spåras i exempel som nämns om hur man på arbetsplatsen sitter tillsammans i grupp och diskuterar fram vilka bedömningar som ska göras.

Ett intressant resultat av fokusgruppsintervjuerna är att bedömningsinstrument inte verkar efterfrågas i någon högre grad. Arbetet beskrivs mer i termer av ett hantverk, att kunna bedöma vilka resurser klienterna har osv. Som arbetsredskap räcker utredningsmallarna i de flesta fall. Frågan är om detta kan ha att göra med att arbetet med ekonomiskt bistånd är bredare/ på ett annat sätt jämfört med att arbeta t.ex. med andra utredningar inom socialtjänsten och därför inte så lätt låter sig fångas. Anledningen till att en person söker ekonomiskt bistånd kan ha många orsaker – såväl strukturella som individuella. Strukturella orsaker som är kopplade till t.ex. arbetslöshet och tillhörighet till vissa demografiska grupper kombineras med individuella orsaker som psykosociala och fysiska hinder.

Denna bredd i arbetet kan göra att de intervjuade inte saknar bedömningsinstrument utan mer refererar till professionella bedömningsförmågan. Mot detta kan anföras att det initialt tidigare sällan varit professionen som i första hand efterfrågat bedömningsinstrument, men det kan ju förändras allt eftersom andra grupper inom socialtjänsten arbetar med bedömningsinstrument.

Effekten av att tidens betydelse beskrivs när det gäller uppdraget att hjälpa till självförsörjning. Det andra uppdraget - att hjälpa med själva försörjningen, dvs. göra ekonomiska beräkningar och utbetalningar, bör vara lättare att skatta tidsåtgången för. Kraven på andra förutsättningar för arbetet ökar när man ska arbeta med hjälp till självförsörjning och inte bara administrera ett ekonomiskt bistånd. Detta knyter an till ett av karaktärsdragen i de människobehandlande organisationerna – att kärnan i arbetet är interaktionen mellan, i det här fallet, socialsekreterare och klient.

Att tid (och ärendemängd) har betydelse är i sig inget nytt. I mitt yrkesliv har jag mött få socialarbetare som säger sig ha gott om tid för sina klienter. Det finns alltid något mer att göra. När Lipsky beskriver frontlinjebyråkrater/*street-level bureaucrats* är ett av kännetecknen att dessa har ont om resurser (inbegripet tid och ärendemängd). Det finns risk att ”ont om tid” ses som ett naturligt tillstånd. Det kan då bli problematiskt när en gräns nås och det professionella arbetet och möjligheten att kunna fullfölja sitt uppdrag påverkas i alltför hög grad. Att gå ett steg till och kunna konkretisera konsekvenserna av att inte ha tid för det professionella arbetet är viktigt eftersom:

Utan att ha tid att bygga relation är det svårt att få en dialog och delaktighet med den enskilde individen.

Utan att ha tid är det svårt att göra en bedömning och en allsidig utredning.

Utan att ha tid är det svårt att ge det extra stöd som ibland behövs.

Utan att ha tid är det svårt att följa upp och efter det ta nya steg.

Utan att ha tid är det svårt att samordna arbetet med andra aktörer.

Vid en konkretisering av konsekvenserna kanske det också skulle bli lättare att få svar på frågor om ambitionsnivå. En av de intervjuade lyfter att det är frustrerande att få till sig att sänka ambitionsnivån om man samtidigt inte kan få svar på hur den ska sänkas.

De professionella arbetar i organisationer. En fråga som jag ställer mig är om det finns en skillnad i organisationernas sätt att se på tid och professionens sätt att se på tid, det senare sättet förkroppsligat i uttrycket ”att hinna arbeta med socialt arbete”.

Fokusgruppsintervjuerna vittnar om att tiden spelar roll när det gäller uppdraget att hjälpa till självförsörjning – att möjligheten till det och därmed också effektiviteten påverkas.

En fråga, när det gäller tid och arbetsmängd, som det skulle vara intressant att fördjupa sig i är om det finns en skillnad mellan den mindre och den större kommunen vid ett ökat inflöde av klienter och en ökad arbetsmängd. Är det lättare att det blir en form av ”löpande band” i en större kommun än i en mindre? Syns effekterna lättare i en mindre kommun? Antalet klienter blir inte heller så stort vid samma procentuella ökning om man jämför en mindre kommun mot en större.

Inom människobehandlande organisationer har under senare tid påverkats av styr- och ledningssystem som hämtats från den privata sektorn. NPM (New Public Management)- med en ständig effektivisering – hur tolkas det och vad innebär det för det sociala arbetet med ekonomiskt bistånd? Eftersom socialsekreterarna har två deluppdrag som till sin karaktär skiljer sig från varandra – det ena att mer göra bedömningar utifrån norm och ekonomiska beräkningar och det andra att hjälpa till självförsörjning. Det senare uppdraget ställer i många

fall ställer andra krav både på relation till klienten och på samverkan med andra. Vad innebär en alltför uppsplittrad tid och en ökad ärendemängd för den delen av arbetet?

När det gäller själva arbetet betonas i fokusgruppsintervjuerna vikten av att se till helheten och olika roller beskrivs – som *problemlösare*, *projektledare*, *samordnare* och *ombud*. Samverkan med andra är en viktig del av arbetet. Detta är ett annat karaktärsdrag för människobehandlande organisationer – att krav finns på samverkan och samordning för att kunna möta människor med komplex problematik. Arbetet försiggår också i samspel med en föränderlig omgivning, där det som sker i en organisation påverkar en annan. Ändrade regelverk för Arbetsförmedlingen påverkar t.ex. arbetet med ekonomiskt bistånd.

När det gäller det egna handlingsutrymmet inom organisationen upplever inte de intervjuade detta som problematiskt. Däremot är diskussionen i hög grad levande kring individuell bedömning kontra likabehandling. Det professionella handlingsutrymmet kan påverkas av tillgången till tid. En intressant forskningsfråga skulle kunna vara att undersöka om det professionella handlingsutrymmet varierar mellan olika kommuner och vad i så fall orsakerna till detta är.

Handlingsutrymmet begränsas av annat utanför organisationen. Ett införande av någon form av *one-stop* shops, som finns i en del europeiska länder skulle kunna utöka handlingsutrymmet, men också minska det beroende på hur reglerat arbetet skulle bli. Ett närmare samarbete med en ingång skulle kunna skapa förutsättningar för att tid frigörs och resurser används på ett effektivare sätt, sett ur professionens synvinkel.

Referenser

- Bergmark, Å., Bäckman, O. & Minas, R.(2013) *Vägar ur socialbidrag? Om socialtjänstens insatser och det ekonomiska biståndets varaktighet*. Stockholm: Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete, Rapport i socialt arbete 143.
- Bergmark, Å. (2015) ”Ekonomiskt bistånd – mellan nationell politik och lokalt självstyre”. I Johansson, S., Dellgran, P. & Höjer, S.(red.) *Människobehandlande organisationer. Villkor för ledning, styrning och professionellt välfärdsarbete*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Billquist, L. (1999) *Rummet, mötet och ritualerna - en studie av socialbyrån, klientarbetet och klientskapet*. Göteborg: Göteborgs Universitet, Institutionen för socialt arbete, Skriftserien 1999:4.
- Blomberg, S. & Dunér, A. (2015) ”Biståndshandläggarens yrkesroll och handlingsutrymme inom äldreomsorgen”. I Johansson, S., Dellgran, P. & Höjer, S.(red.) *Människobehandlande organisationer. Villkor för ledning, styrning och professionellt välfärdsarbete*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Blomberg, S. & Peterson, J. (2013) ”Nyinstitutionell teoribildning och dynamisk analys – användbarhet, kritik och alternativ.” I Linde, S. & Svensson, K (red.): *Förändringens entreprenörer och tröghetens agenter. Människobehandlande organisationer ur ett nyinstitutionellt perspektiv*. Stockholm: Liber
- Brante, T., Johnsson, E., Olofsson, G. & Svensson, L.G.(2015) *Professionerna i kunskapsamhället. En jämförande studie av svenska professioner*. Stockholm: Liber
- Bryman, A. (2011) *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber.
- Byberg, I. (2002) *Kontroll eller handlingsfrihet?:en studie om organiseringens betydelse i socialbidragsarbetet*. Stockholm: Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete, Rapport i socialt arbete 101-2012.
- Davidsson, T. (2015) *Understödet rationalitet. En genealogisk studie av arbetslinjen under kapitalismen*. Malmö: Egalité.
- Dellgran, P. & Höjer, S.(2000) *Kunskapsbildning, akademisering och professionalisering i socialt arbete*. Göteborgs universitet, Institutionen för socialt arbete.
- 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 & Kultur.
- Dellgran, P. (2015) ”Människobehandlande professioner”. I Johansson, S., Dellgran, P. & Höjer, S.(red.) *Människobehandlande organisationer. Villkor för ledning, styrning och professionellt välfärdsarbete*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Evans, T. & Harris, J. (2004) ”Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion”, *British Journal of Social Work* 34 (6), s.871-895.

Evetts, J. (2010) "Reconnecting professional occupations with professional organizations: risks and opportunities." I Svensson, L. G & Evetts, J.(eds.) *Sociology of professions. Continental and anglo-saxon traditions*. Göteborg: Bokförlaget Daidalos AB.

Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning,
<http://www.codex.vr.se/texts>

Grape, O. (2015) "Samverkan inom och mellan människobehandlande organisationer". I Johansson, S., Dellgran, P. & Höjer, S.(red.) *Människobehandlande organisationer. Villkor för ledning, styrning och professionellt välfärdsarbete*. Stockholm: Natur & Kultur.

Hasenfeld, Y. (1972) "People processing organization: an exchange approach", *American Sociological Review* 1972, vol. 37, p.256-263

Hasenfeld, Y. (1983) *Human Service organizations*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Hasenfeld, Y. (2010a) "The attributes of Human Service Organizations". I Hasenfeld, Y. (ed.) *Human Services as Complex Organizations*. Los Angeles: Sage

Hasenfeld, Y. (2010b) "Worker-client relations. Social policy in practice". I Hasenfeld, Y. (ed.) *Human Services as Complex Organizations*. Los Angeles: Sage

Hedblom, A. (2004) *Aktiveringspolitikens Janusansikte – en studie av differentiering, inklusion och marginalisering*. Lunds universitet, Socialhögskolan.

Hellberg, I. (1991) *Professionalisering och modernisering*. Stockholm: Arbetslivscentrum

Hjort, T. (2010) *Uppdrag självförsörjning – reflektioner kring arbete med socialbidrag. Rapport från en forskningscirkel*. Fokus Kalmar, Fokus-Rapport 2010:6.

Hollertz, K. (2015) Unga arbetslösa – om en förgivettagen praktik. I Johansson, S., Dellgran, P. & Höjer, S.(red.) *Människobehandlande organisationer. Villkor för ledning, styrning och professionellt välfärdsarbete*. Stockholm: Natur & Kultur.

Johansson, H. & Hornemann Möller, I. (2009) "Vad menar vi med aktivering?" I Johansson, H. & Hornemann Möller, I. (red.) *Aktivering – arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring*. Stockholm: Liber AB.

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

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

Kvale, S.(1997) *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.

Lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser

Liljegren, A.(2008a) ”Byråkrater, flummare och andra: Om mikropolitiska konstruktioner på socialkontor”, *Socionomen* (Forsknings supplement), nr 3.2008, s.15-27.

Liljegren, A. (2008b) *Professionellt gränsarbete-socionomexemplet*. Göteborgs universitet, Institutionen för socialt arbete, Skriftserien 2008:2

Liljegren, A. & Parding, K.(2010) ”Ändrad styrning av välfärdsprofessioner – exemplet evidensbaserad i socialt arbete”, *Socialvetenskaplig tidskrift* 2010 nr 3-4; s.270-288

Lindgren, L.(2015) ”Granskning för utveckling och kontroll i socialt arbete”. ”. I Johansson, S., Dellgran, P. & Höjer, S.(red.) *Människobehandlande organisationer. Villkor för ledning, styrning och professionellt välfärdsarbete*. Stockholm: Natur & Kultur.

Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. 2 uppl. New York: Russell Sage Foundation.

Milton, P. (2006). *Arbete istället för bidrag? Om aktiveringskraven i socialtjänsten och effekten för de arbetslösa bidragstagarna*. Uppsala universitet, Faculty of Social Sciences.

Minas, R. (2014) “One-stop shops: Increasing employability and overcoming welfare state fragmentation”, *International Journal of Social Welfare*, vol.23, s.40-53.

Molander, A (2011) ”Efter eget skön: om beslutsfattande i professionellt arbete”, *Socialvetenskaplig tidskrift* nr 4.2011, s.320-335.

Morgan, D. & Krueger R.(1993) “When to use focus groups and why”. I David L. Morgan (red.): *Successful focus groups. Advancing the state of the art*. Newbury Park: Sage Publications.

Nybohm, J. (2008) ”Hur bedömer socialarbetare socialbidragstagares försörjningshinder?”, *Socialvetenskaplig tidskrift* nr 2/2008, s.152-169.

Nybohm, J. (2012). *Aktivering av socialbidragstagare – om stöd och kontroll i socialtjänsten*. Stockholms universitet, Rapport i socialt arbete 141. 2012.

Perlinski, M.(2010) *Skilda världar – specialisering eller integration i socialtjänstens individ- och familjeomsorg*. Umeå universitet, Institutionen för socialt arbete.

Ponnert, L. & Svensson, K (2015) ”Standardisering som lösning”. I Johansson, S., Dellgran, P. & Höjer, S.(red.) *Människobehandlande organisationer. Villkor för ledning, styrning och professionellt välfärdsarbete*. Stockholm: Natur & Kultur.

Puide, A. (red.)(2000) *Socialbidrag i forskning och praktik*. Stockholm: CUS och Förlagshuset Gothia.

Salonen, T. & Ulmestig, R. (2004) *Nedersta trappsteget. En studie om kommunal aktivering*. Växjö universitet, Rapportserie i socialt arbete Nr 1: 2004.

Salonen, T. (2009) ”Aktivering i socialt arbete. Dåtid och nutid”. I Johansson, H.& Hornemann Möller, I. (red.) *Aktivering – arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring*. Malmö: Liber AB.

- Salonen, T. (2010) ”Svensk socialbidragsforskning under 2000-talets första årtionde”. *Socionomen* (Forsknings supplement), Nr 4.
- Silverman, D. (2001) *Interpreting qualitative data*. London: Sage Publications.
- Socialstyrelsen (2013) *Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOSFS 2013:1 *Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2015a): *Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2015b) *Öppna jämförelser 2015*. Stockholm: Socialstyrelsen,
- Socialtjänstlag* (2001:453), www.riksdagen.se
- Stranz, H. (2007) *Utrymme för variation-om prövning av socialbidrag*. Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete.
- Svensson, G. (2007) ”Rättsäker och rättvis biståndsbedömning – är det möjligt?” I Vahlne Westerhäll, L. (red) *Legitimitetsfrågor inom socialrätten*. Stockholm: Nordstedts Juridik AB.
- Svensson, K. (2001) *Istället för fängelse? En studie av vårdande makt, straff och socialt arbete i frivård*. Lund: Lunds Universitet, Socialhögskolan, Dissertations in social work 1.
- Svensson, K., Johnsson, E. & Laanemets, L. (2008) *Handlingsutrymme – utmaningar i socialt arbete*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Swärd, H (2008) ”Lagar för fattiga”, *Socionomen* (Forsknings supplement) 3: 2008, s.50-58
- Thorén, K. H (2009) ”Socialt arbete och aktiveringens praktik”. I Johansson, Håkan & Hornemann Möller, Iver (red.) *Aktivering – arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring*. Malmö: Liber AB.
- Tursonovic, M, (2002) ”Fokusgruppsintervjuer i teori och praktik”. *Sociologisk forskning* 1/2002, s.62-89
- van Berkel, R., van der Aa, P. & van Gestel, N. (2010) ”Professionals without a profession? Redesigning case management in Dutch local welfare agencies”. *European Journal of Social Work*, 13(4), 447-463
- Wibeck, V.(2010). *Fokusgrupper. Om fokuserade gruppintervjuer som undersökningsmetod*. Lund: Studentlitteratur.

Bilagor

Bilaga 1

Till IFO- chefer eller motsvarande
Fyrbodals kommuner

En förfrågan om deltagande

Detta är en förfrågan till er kommun om ni skulle vilja delta i en undersökning kring socialsekreterares arbete med ekonomiskt bistånd. Jag skriver en masteruppsats i socialt arbete vid Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet. Arbetet sker med visst stöd av Fyrbodals Kommunalförbund via FouRum IFO.

Syftet med masteruppsatsen är att undersöka socialsekreterares bild av hur de kan medverka till självförsörjning för den enskilde, dvs. uppfylla den huvudfunktion i socialtjänstens arbete som inte handlar om det direkta ekonomiska biståndet. Frågeställningarna är

1. Hur tolkar socialsekreterare uppgiften ”att hjälpa individen till självförsörjning” och hur tolkas begreppet självförsörjning?
2. Vad ingår i bedömningen i det enskilda fallet av vad som krävs för att nå självförsörjning?
3. Hur gör socialsekreterare för att hjälpa individen till självförsörjning? Vilka strategier har de och vad saknar de?
4. Hur upplever socialsekreterare sitt professionella handlingsutrymme i detta avseende? Vilka möjligheter och hinder finns?

Dessa frågeställningar kommer att brytas ner i olika temafrågor i själva undersökningen.

Som metod kommer fokusgrupper att användas – om möjligt från två större kommuner och två mindre kommuner i Fyrbodalsområdet. Eftersom jag arbetar som utvecklingsledare i Trollhättans Stad kan jag av etiska skäl inte ha fokusgrupper där. Fokusgrupperna bör bestå av 4-6 personer, som anmält sig frivilligt. Erfarenheten av att arbeta med ekonomiskt bistånd kan gärna vara varierande. Jag räknar med en tidsåtgång om max 2 timmar. Sessionen kommer att bandas för att kunna bearbetas och resultaten kommer att behandlas konfidentiellt.

Om ni som kommun inte har så många medarbetare som kan delta i fokusgrupper kan en enskild intervju diskuteras som komplement till fokusgrupperna.

Jag är tacksam för svar så snart som möjligt, enklast att nå mig är per mail. Meddela gärna namn på en kontaktperson inför de praktiska förberedelserna.

Fokusgruppsintervjuerna/intervjuerna kommer att genomföras på respektive arbetsplats. Om ni har frågor med anledning av detta brev ring gärna!

Med vänlig hälsning,

Soy Falk

soy.falk@trollhattan.se

Tel 0520-496006

Bilaga 2

Samtycke för deltagande i fokusgrupp i masteruppsats

Jag samtycker till att delta i en fokuserad gruppintervju som ska vara ett underlag till en masteruppsats med syfte att undersöka socialarbetares bild av hur de kan medverka till självförsörjning för den enskilde, dvs. uppfylla den huvudfunktion i socialtjänstens arbete som inte handlar om det direkta ekonomiska biståndet.

Jag har informerats om innebörden av mitt deltagande – att jag när som helst kan avbryta min medverkan samt att den information jag ger kommer att behandlas på ett sådant sätt att min identitet inte röjs.

.....

Datum och ort