

Asylmottagningen och det sociala arbetets spänningar

Mikaela Lindroos
Helsingfors Universitet
Statsvetenskapliga fakulteten
Yrkeslicentiat
Specialutbildning för socialarbetare
Välfärdsservice
Maj 2017

Tiedekunta/Osasto — Fakultet/Sektion — Faculty		Laitos — Institution — Department	
Statsvetenskapliga fakultetet		Socialvetenskapliga institutionen	
Tekijä — Författare — Author			
Mikaela Lindroos			
Työn nimi — Arbetets titel — Title			
Asylmottagningen och det sociala arbetets spänningar			
Oppiaine — Läroämne — Subject			
Socialarbetets specialutbildning, välfärdsservice			
Työn laji — Arbetets art — Level		Aika — Datum — Month and year	
Yrkeslicentiat		Maj 2017	
		Sivumäärä — Sidoantal — Number of pages	
		103 + 6	
Tiivistelmä — Referat — Abstract			
Studien beskriver socialt arbete inom asylmottagningen, dess ramar och spänningar med hjälp av Michael Lipskys ([1980] 2010) begrepp närbyråkrati och handlingsutrymme. Lipsky beskrev hur närbyråkrater i sin implementering av politiska riktlinjer blir de som förverkligar politiken. Asylmottagningen är en del av såväl välfärds- som asylnpolitiken, där välfärdsarbetare inom sitt handlingsutrymme bedömer asylsökandes rätt till välfärdsservice. Med handlingsutrymme avses både utrymmet och de ramar som påverkar och begränsar handlingar inom utrymmet. Handlingsutrymme är ett relativt begrepp, vilken är orsaken till att utrymmet måste studeras i förhållande till det egna givna verksamhetsfältet. Regelverken utgör standarder och kan fungera förtydligande angående handlingsutrymmets styrka. Otydliga regelverk leder till att andra faktorer såsom ledarskap, ekonomi, normer och kunskaper får större påverkan för handlingsutrymmet och den professionella kunskapens betydelse ökar. Studien är praktikforskningsorienterad och en fyrfälts-modell för utforskning av handlingsutrymmet skapades. Materialet består av två delar, varav en består av en granskning av utvalda regelverk och det andra av fyra fokusgruppers samtal med personer som handhar socialt arbete inom asylmottagningen. Den kvalitativa innehållsanalysen gjordes i flera etapper och genom tematisering. De två materialen ställdes även i förhållande till varandra. Enligt resultaten medger mottagningslagen (2011/746) ett starkt handlingsutrymme inom bedömningen av den sociala servicen för asylsökanden, främst då välfärdsarbetare ska beakta barnets bästa och de asylsökandes särskilda behov som är i utsatt situation. Men för praktiker verkar mottagningslagen vara för vidsträckt. Då ytterligare regelverk granskas uppstår luckor och vagheter i standarder, vilket leder till en urholkning av det juridiska handlingsutrymmet. Risken för att barnets bästa och sårbara grupperns behov inte tillgodoses i motsats till vad regelverken i första hand ger sken av att bör göras är därför stor. För det andra belystes praktikers erfarenheter av de spänningar som uppstår i och med det sociala arbetets handlingsutrymme inom asylmottagningen. De två mest avgörande faktorerna för spänningar i förhållande till handlingsutrymmet innebar asylmottagningens norm om likabehandling samt förläggningens ekonomiska begränsningar. Inom praxis finns ett starkt tryck på att behandla asylsökanden ur samma kategori, vilket motsäger själva tanken om handlingsutrymmet. Vidare är styrningen av asylmottagningens resurser bunden av en restriktiv asylnpolitik och förläggningar är tvungna att tävla med varandra för att överleva.			
Avainsanat — Nyckelord — Keywords			
asylsökande, mottagningscentraler, social service, socialt arbete, prövningsrätt			
Säilytyspaikka — Förvaringsställe — Where deposited			
Muita tietoja — Övriga uppgifter — Further information			

Tiedekunta/Osasto — Fakultet/Sektion — Faculty Faculty of Social Sciences		Laitos — Institution — Department Department of Social Research	
Tekijä — Författare — Author Mikaela Lindroos			
Työn nimi — Arbetets titel — Title Social work pressures within the reception of asylum seekers			
Oppiaine — Läroämne — Subject Social Work, Specialization in Welfare Services			
Työn laji — Arbetets art — Level Professional Licentiate Thesis	Aika — Datum — Month and year May 2017	Sivumäärä — Sidoantal — Number of pages 103 + 6	
Tiivistelmä — Referat — Abstract This study describes social work within the reception of asylum seekers, its frames and tensions, making use of Michael Lipsky's ([1980] 2010) concepts street-level bureaucrat and discretion. Street-level bureaucrats are the real policy makers in implementing the policies. Services within the reception of asylum seekers is part of both the welfare as the asylum policy and depends on the welfare workers use of discretion regarding asylum seekers needs of welfare services. Discretion in this study is defined as a space where the pondering and reasoning takes place including the frames that shapes and restricts acting within the space. Discretion as a concept is relative and therefore has to be studied within its own given field. The laws are functioning as standards and may clarify the strength of discretion. When the laws fail to clearly set the standards other aspects will take role in trying to shape discretion, such as leadership, economy, norms and knowledges whereas the place for professional knowledge increases. A modification of practice research and a model for looking at discretion has been created to carry out the research. The material consists of two parts, one consisting of selected rules of law and another one consisting of four focusgroupdiscussions with professionals responsible for social work within the reception of asylum seekers. The qualitative content analysis was carried out in several phases and using themathesizing. The materials reciprocal relation was tried out in the analysis. Second to the results the Act on reception of asylum seekers (2011/746) grants strong discretion for social workers in social services within the reception of asylum seekers, especially regarding the best interest of the child and vulnerable peoples' special needs. But for the practitioner the Act on reception of asylum seekers is too broad. Looking further into different laws they seemed feeble in the standards, hence weakening discretion. As a result discretion seems in fact to be weak which might leave the best interest of the child or vulnerable peoples' special needs unnoticed, contrary to what the legislation at first sight is saying. Furthermore, the study aimed to bring forth the practitioners' experiences of tensions created as a result of social workers' discretion within the reception of asylum seekers. The two most prominent factors for creating tensions in relation to discretion is the norm of equal treatment in the reception of asylum seekers and the economical restrictions. There is a strong expectation within practice to treat asylum seekers as a category, which is contradictory to the idea of discretion. Furthermore, the policy on resources for reception of asylum seekers go hand in hand with the restrictive asylum policy putting the reception centres in competing roles in order to survive.			
Avainsanat — Nyckelord — Keywords asylum seeker, receptioncentres, social services, social work, discretion			
Säilytyspaikka — Förvaringsställe — Where deposited			
Muita tietoja — Övriga uppgifter — Further information			

1 INLEDNING	4
2 STUDIENS SYFTE, FORSKNINGSFRÅGOR SAMT TIDIGARE STUDIER	7
2.1 Ramar och kunskaper för bruk av handlingsutrymmet	7
2.2 Tidigare studier om utrymmet för det professionella arbetet	10
2.3 Tidigare studier i socialt arbete inom asylmottagningen	13
3 UTGÅNGSPUNKTER OCH VILLKOR FÖR SOCIALT ARBETE INOM ASYLMOTTAGNINGEN	16
3.1 Asylförfarandet som lovprocess	16
3.2 Asylmottagningen – en helhet av förläggningarna och deras uppgifter	19
3.3 Social service och tryggheten av nödvändig försörjning	24
4 STUDIENS TEORETISKA PERSPEKTIV.....	29
4.1 Begreppen närbyråkrat och handlingsutrymme.....	29
4.2 Standarder för handlingsutrymmets strukturella dimension	35
4.3 Handlingsutrymmet och socialarbetets kunskaper	40
5 METODOLOGISKA UTGÅNGSPUNKTER.....	43
5.1 Metodologiska perspektiv.....	43
5.2 Fokusgruppsamtal som material.....	45
5.3 Regelverk som material	50
5.4 Analys.....	52
5.5 Etiska aspekter	55
6 REGELVERK SOM STRUKTURELLA RAMAR FÖR HANDLINGSUTRYMMET	56
6.1 Nödvändig social service och socialvårdslagen.....	57
6.2 Barnets bästa och barnskyddet	59
6.3 Särskilda behov för personer i utsatt situation och speciallagarna	62
6.4 Mottagningspenningen och lag om utkomststöd.....	64
7 ATT HANDLA I ETT UTRYMME AV SPÄNNINGAR	69
7.1 Kraven på likabehandling.....	70
7.2 Ekonomi, chefskap och handlingsfrihet	73
7.3 Mångprofessionella sammanhang.....	76
7.4 Asylpolitikens verkställare	81
8 SAMMANFATTNING	85
Källor	90

Bilagor och tabeller

Tabeller:

1 Sammanställning av kunskaper och färdigheter i socialt arbete (STM 1995)	25
2 Mottagningspenningens storlek i relation till utkomststödet (2017)	27
3 Olika termer för handlingsutrymme enligt perspektiv	34
4 Jämlikhet enligt kriterium	42
5 Symboler för transkription av fokusgruppsamtalen	50

Figurer:

1 Asylprocessen, Flyktingrådgivningen	18
2 Asylprocessens tjänster	22
3 Verksamhetsområdet för det sociala arbetet inom asylmottagningen, en modifikation av Colebatch's (2009, 35) figur	28
4 Grader och dimensioner av handlingsutrymmet	38
5 Granskning av grader och dimensioner för det strukturella handlingsutrymmet	69
6 Det sociala arbetets handlingsutrymme inom asylmottagningen i ett fyrfält	85

Bilagor:

1 Introduktion till ämnet handlingsutrymme och anvisningar för fokusgruppsamtalen	
2 Diskussionsunderlag för fokusgrupperna 24.9.2014	
3 Material II, urval av regelkällor	

1 INLEDNING

För asylmottagningen var 2015 ett exceptionellt år i Finland liksom i de flesta västerländer. Då antalet asylansökningar tidigare utgjort ca 5-7 % av alla ansökningar om uppehållstillstånd lämnades 2015 för första gången fler ansökningar om asyl än ansökningar om uppehållstillstånd på grund av arbete, familjeskäl, studier eller annat (22 876). (Migri 2015, 10.) För att svara på behoven av mottagningstjänster grundades 144 nya förläggningar för vuxna och familjer och hundratals personer rekryterades till de nygrundade förläggningarna för att ansvara för asylsökandes nödvändiga välfärdsservice, varav över hundra nya socialarbetare (Migri 2015).

Den här studien belyser socialt arbete inom asylmottagningen och det sammanhang där socialarbetare i vardagen tar ställning till olika dilemman och utför bedömningsprocesser. Till det sociala arbetet hör alltid en tolkning av klientens situation och ett ställningstagande angående klientens rätt till service på grund av resurser eller likabehandling. Det specifika inom asylmottagningen är att asylsökande präglas av en tillfällighet, de har inte uppehållstillstånd i Finland och är inte berättigade till den allmänna finländska socialservicen med dess rättsliga normer. Dilemman uppstår ur de spänningar inom asylmottagningen som handlar om att å ena sidan garantera grundläggande mottagningstjänster och å andra sida utöva kontroll och fungera som portvakt så att tjänsterna inte av presumtiva asylsökanden kan tolkas som dragningsfaktorer. Portvaktsfunktionen och den individuella bedömningen skapar i sin tur spänningar mellan det unika och det universella och hur likabehandling kan garanteras. (Eastmond 2010, 89; Ottoson 2010; Molander et al. 2012, 216-217; Sirviö et al. 2015, 248; L 2011/746; RP 2010/266, 35.)

Asylsökande kan ha behov av mottagningstjänster både på grund av allmänmänskliga till livscykeln hörande problem och som följd av den stress som asylprocessen medför. Medicinska studier har strävat till att förstå och belysa asylsökandes traumatiska erfarenheter innan och under flykten men allt fler studier visar att även själva

asylprocessen kan innebära stora risker för en ny traumatisering och ökad psykisk ohälsa. (Palmer 2006; Sourander 2007; Ryan et al. 2009; Bernardes et al. 2010.) Eftersom största hindret till integration visat sig vara psykisk ohälsa är fungerande grundläggande mottagningstjänster av vikt för att upprätthålla asylsökandes funktionsförmågor och hindra en försämring av den mentala hälsan. Tryggandet av en fungerande grundservice ökar på så vis även möjligheterna att bevara den samhälleliga freden, vilket borde vara i statens intresse. (Brekke 2004, 8; Perhoniemi & Jasinskaja-Lahti 2006, 74, 78-80; Appelqvist 2006, 30.)

Välfärdsarbetare använder i bedömningen av asylsökandes nödvändiga servicebehov en relativ autonomi, de har en viss grad av handlingsutrymme. Med hjälp av Lipsky's ([1980] 2010) begrepp "street-level bureaucracy and discretion", här översatt till närbyråkrati och handlingsutrymme, granskar jag i den här studien handlingsutrymmet för socialt arbete med vuxna och familjer inom asylmottagningen. Med handlingsutrymme avses i studien både utrymmet och dess ramar. Handlingsutrymmet är inte här en fråga om utrymmets storlek, utan om utrymmets styrka inom specifika ramar. Med ramar avses både strukturella ramar, såsom dokumenterad politik, regelverk och organisationens uttalade strukturer tillsammans med epistemiska ramar såsom de kunskaper, normer och värderingar som är specifika både för asylmottagningen och för den egna professionen. Handlingsutrymmets utmaningar är att bedömningarna kan variera beroende av de professionellas kunskaper. För rättssäkerheten borde bedömningar göras lagenligt, kunna förutsägas samt uppfylla kriterier för likabehandling, det vill säga lika fall skall behandlas lika, olika fall skall behandlas olika. (Molander, Grimen & Eriksen 2012.)

Denna studie granskar således socialarbetares handlingsutrymme inom asylmottagningen. Den är en kvalitativ studie av socialarbetares handlingsfrihet för bedömning av asylsökandes behov av stödåtgärder i det mångprofessionella verksamhetsfält som asylmottagningen utgör, styrd och reglerad av såväl välfärds- som

av asylpolitiken¹. Problematiskt för studier av närbyråkraters handlingsutrymme är att handlingsutrymmet inte är tillgänglig för insyn och att klientfall inte är tillräckligt jämförbara på grund av att klientärenden är så specifika och kontextbundna (Johansson 1992, 139; Blomqvist & Rothstein 2005, 16; May & Winter 2009, 459-460). Därför studeras oftast socialarbeters egna uppskattningar och erfarenheter om sitt handlingsutrymme (Evans 2010; Johansson 2012; Blomberg et al. 2014; Palola 2014).

Under studiens gång fick handlingsutrymmets strukturella ramar allt större betydelse vilket ledde till att två olika material insamlades. Regelverk hör till de strukturella ramarna och för att få en förståelse av handlingsutrymmet ingår ett urval av regelkällor i en del av materialet. Det andra materialet består av fyra fokusgruppsamtal med socialarbetare från 15 olika förläggningar där de delar med sig av sina egna erfarenheter. I de ljudinspelade och transkriberade fokusgruppsamtalen deltog 18 personer som ansvarade för socialt arbete inom asylmottagningen under hösten 2014.

Min egen erfarenhet av flera års arbete med såväl kommunal vuxensocialarbete, integrering av personer som fått uppehållstillstånd och socialt arbete inom asylmottagningen har fungerat som motiv till studien och grund mot vilken jag har sökt mera kunskap under studieprocessens gång. Risker som kan uppstå då man studerar sitt eget område är en närhet som kan göra det svårare att ta avstånd och se klarare det som studeras eller att man tar mer för givet än vad en forskare bör göra. Utmaningarna ligger i att söka se det som är bekant med 'nya ögon'. I innehållsanalysen använder jag därför olika systematiska steg i behandlingen av materialet och en fyrfältsmodell som skapades under processen. Fördelen är att jag som praktiker i det område jag studerar kan ha större förståelse av det som uttrycks och därmed undvika att dra felaktiga slutsatser. (White 2001, 103; Repstad 2009, 40-41.)

¹ Säkerhetspolitik ses här som en del av asylpolitik.

2 STUDIENS SYFTE, FORSKNINGSFRÅGOR SAMT TIDIGARE STUDIER

Studiens uppgift är att granska socialarbetets handlingsutrymme inom arbete med vuxna och familjer inom asylmottagningen med syfte att fånga de kunskaper socialarbetare använder sig av. Det sociala arbetet inom asylmottagningen utförs i ett område med olika spänningar. Mottagningsverksamhetens diversitet såsom de olika organisationsformerna mellan tredje sektorn, kommuner och staten, skillnader mellan förläggningarnas urbana och rurala miljöer bidrar till olika spänningar i strävan till en enhetlig och likvärdig social service (Latu 2008, 10; Lukkaroinen 2005, 50). Vidare finns det inom asylpolitiken inbyggda spänningar mellan statens rättighet att reglera invandringen och enskilda personers mänskliga rättigheter att komma till Finland för att söka asyl. (Pirjola 2009, 351-353.) Ett sätt för staten att reglera invandringen och förhindra att ytterligare personer söker asyl är att minska faktorer som anses locka eller dra till sig flera asylsökanden. En av de här dragningsfaktorerna är de sociala bidrag och den sociala servicen. (Eastmond 2010, 89; RP 2010/266, 35; Düvell & Jordan 2002, 506.) Här presenterar jag syftet med studien och forskningsfrågorna för att därefter granska vad som redan studerats om handlingsutrymme inom finländsk socialservice samt området för socialt arbete inom asylmottagningen.

2.1 Ramar och kunskaper för bruk av handlingsutrymmet

Likabehandling och strävan till opartiskhet är en ständigt närvarande diskurs både inom styrdokument på olika nivåer (Europeiska Rådet i Tammerfors 1999, 2003/9/EG; 2013/33/EU; Turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmän Strategia 2020) och inom det praktiska arbetet på förläggningarna. Det finns uttalade överenskommelser om att arbetsgemenskapen skall fungera med en enhetlig linje gentemot asylsökanden, där klienter har rätt till jämlik service underförstått att särbehandling bör undvikas. Endast på det här sättet menar man att tillit mellan personal och asylsökanden kan uppstå. Ett annat motiv är att förhindra asylsökandes falska förhoppningar då de flyttas förläggningar emellan, något som ofta är grund till missnöje och konflikter med

personal på förläggningarna. (Kivinen 1993, 61; Ahvenainen 1994, 21, 37; Hakkarainen et al. 1999, 11; Parhankangas 2000, 36; Lukkaroinen 2005; Latu 2008.)

En enhetlig välfärdsservice förutsätter de professionellas gemensamma förståelse av det handlingsutrymme som regelverken och strukturerna möjliggör samt en gemensam kunskapsproduktion som baserar sig på transparens, reflektion och granskning av praktiker (Sirviö m fl. 2015, 261). Det finns därför ett behov av att utforska beslutsfattandeprocesser och handlingsutrymmet på många olika sätt (Molander 2011; Rajavaara 2014, 151). Att studera asylmottagningen handlar inte enbart om asylsökandes välfärdsservice i de olika förläggningarna på lokal nivå. Den har även återverkningar på nationell och global nivå, eftersom välfärdsservicen kan tänkas vara förutom en del av välfärdspolitikerna även en del av asylpolitiken. (Flyvbjerg 2012, 25.)

Studiens uppgift är att studera de spänningar som uppstår i socialarbetets handlingsutrymme inom arbete med vuxna och familjer inom asylmottagningen. För att förstå handlingsutrymmet och dess utmaningar inleder jag med att granska handlingsutrymmets standarder och ramar för att sedan studera spänningarna. Avsikten med studien är inte att granska enskilda socialarbetares kunnande i bruk av handlingsutrymme utan belysa det sammanhang där socialarbetarna i vardagen tar ställning till olika dilemman och utför bedömningsprocesser. Till detta sammanhang hör även att flertalet socialarbetare på olika förläggningar saknar en jämbördig kollega, de är ensamma om att representera det sociala arbetet och saknar kanhända behörighet i socialt arbete. Ledande socialarbetare finns endast på ett fåtal förläggningar och de flesta föreståndare och biträdande föreståndare som fungerar som socialarbetarnas förmän har utbildning i något annat område än i det sociala området. (Lukkaroinen 2005, 104.)

Praktisk tyst kunskap en väsentlig del av handlingsutrymmet inom socialt arbete;
 "'practice wisdom' [is] really a phrase used to sum up practice approaches characterized

by discretion” (Murdach 2009, 184). När socialarbetare handlar görs det med en handlingsfrihet inom handlingsutrymmet. Handlingar kan ses som utvecklingsbara och dynamiska där olika kunskaper är i ständig utveckling. För att praktisk kunskap skall utvecklas till en professionell kompetens krävs att socialarbetare stannar upp för reflektion och försök att sätta ord på sitt kunnande (Molander 1996, 53-54; Goldkuhl 2011, 12; Perlinski 2013, 181-182). För att erbjuda tillfälle för reflektion samt fånga de olika kunskaperna engagerade jag hösten 2014 under ett nationellt arbetsmöte socialarbetare verksamma vid olika förläggningar. Sammanlagt 18 personers samtal i fyra olika grupper ljudbandades och transkriberades till studiens material. Studien har härmed även i uppgift att fånga den gemensamma kunskapsbasen som finns inom asylmottagningen.

För att tydliggöra och granska handlingsutrymmet har jag ställt två frågor varav den första lyder:

1. Vilka är de strukturella ramarna för handlingsutrymmet inom asylmottagningen då socialarbetare bedömer vuxna och familjers behov och rätt till socialservice?

Med den här frågan vill jag granska vilka ramarna för socialarbetares handlingar är genom att leta efter tydliga uttalade standarder inom regelverken men även genom att belysa mer svårfångade ramar. Sådana ramar kan skapas i specifika arbetskulturer, ledarskap, normer, socialarbetares personliga kunskaper med mera, vilka alla påverkar bruk av handlingsutrymme. Som följd av den kamp som uppstår genom att man med och i dessa olika faktorer kan ha olika syften och mål uppstår det inom det sociala arbetet olika spänningar. (Blomqvist & Rothstein 2005, 16; Lipsky 2010, 84; Metteri 2012, 190.) Hur handlingsutrymmet verkar begränsas eller tas i bruk i detta fält av spänningar utgör det andra intresseområdet. För att studera detta arrangerade jag fokusgruppsamtal där socialarbetare berättade om sina erfarenheter. Den andra forskningsfrågan lyder därmed:

2. Hur beskriver praktiker de spänningar som uppstår i det sociala arbetets handlingsutrymme inom asylmottagningen?

En direkt tillgång till hur handlingsutrymmet i verkligheten brukas är inte möjligt utgående från detta material, men att få kunskap om hur socialarbetare ser på sitt handlingsutrymme och dess spänningar är ett sätt att förstå och förklara myndighetsutövning (Schierenbeck 2003, 60). På så vis kan vi även få mer insyn i hur det sociala arbetet inom asylmottagningen påverkas av de spänningsförhållanden som uppstår i och med asylpolitiken.

2.2 Tidigare studier om utrymmet för det professionella arbetet

Michael Lipsky's verk om närbyråkrater och handlingsutrymme har gett upphov till studier i de olika områden närbyråkraterna representerar. Flera amerikanska studier har även gjorts inom socialt arbete (Jewell & Glaser 2006, 339; Scott 1997, 38; Evans 2010, 6), men överförbarheten är inte alltid lämplig på grund av skillnaderna i det sociala arbetets ställning. Inom de brittiska studierna har man under senare år återupptagit begreppen närbyråkrati och handlingsutrymme inom bland annat socialt arbete inom hälso-, åldrings- och handikappvården (Evans 2010, 2011, 2013; Ellis 2007, 2011).

I Sverige har Svensson, Johnsson och Laanemets (2008) utarbetat en lärobok i socialarbetares handlingsutrymme och studier om handlingsutrymme har där gjorts inom de flesta sektorer inom socialt arbete. Handlingsutrymmet har studerats inom åldringsvården (Dunér & Nordström 2006; Lindelöf & Rönnbäck 2004; Karlsson 2006), hos skolkuratorer (Isaksson 2014), i socialt arbete inom mentalvården (Järkestig Berggren 2010), i bedömning av socialbidrag (Stranz 2007), aktivering av socialbidragstagare (Nybom 2012) och barnskyddet (Ponnert 2007) för att nämna några.

I Finland har de tidigaste studierna i socialarbetares handlingsutrymme fokuserat på socialbyråkratin i förhållande till klienters behov, där samhällets resurser stiger fram som ett genomgående tema i flera studier. Frånvaron av samhälleliga resurser beskrivs av Mäntysaari (1991) som begränsningar för socialarbetares handlingsutrymme.

Socialarbetare rättfärdigade sina beslut med hjälp av en slags moraliska bedömningar då de inte ansåg sig annars kunna svara på klienternas behov. Eräsaari (1995) har belyst hur socialarbetares handlingsutrymme aktivt kan begränsas genom att använda den byråkratiska anonymiteten som de offentliga byggnaderna fysiskt erbjuder. Den offentliga arkitekturen reglerar klienters tillgång till servicesystem och tillskriver klienterna begränsade roller. Cavén (1999) granskar byråkratins som ramar för det mångprofessionella teamet bestående av socialarbetare, hälso- och sjukvårdare samt läkare och beskriver de spänningar som uppstår i kamperna mellan yrkesgrupper olika mål och modeller för den gemensamma verksamheten. En återkommande fråga i dessa avhandlingar är, huruvida det finns utrymme för det professionella arbetet? (Mäntysaari 1991, 258; Eräsaari 1995, 279; Cavén 1999, 175.)

Metteris (2012) omfattande studie av 220 socialarbetares enkätsvar i socialt arbete inom hälsovården bidrar med betydelsefulla beskrivningar om vilka konsekvenserna blir för klienterna då handlingsutrymmet inte brukas eller missbrukas. Metteri visar att förverkligandet av klienters rättigheter kräver aktiva handlingar. I studien beskrivs försummelser i bruk av handlingsutrymme som medförde grava ekonomiska, sociala och psykiska följder för klienterna.

Palola (2014) studerar handlingsutrymmet utifrån en granskning av den specifika lagförändringen angående sanktionering av ungdomars utkomststöd. För att fastställa handlingsutrymmets ramar beskriver Palola lagbehandlingen, diskussionerna och omröstningen av den motstridiga lagen och intervjuar sedan socialarbete om deras bedömningsarbete. En följd av lagförändringen blev att socialarbetare ägnade en större del av sitt arbete än tidigare till bedömning av klienters intressen, eftersom sanktioneringen utgjorde en stor risk för tryggheten av minimiutkomsten. (aa., 97-101) Enligt Palola (2014, 111-112) förtydligades spänningarna inom regelverken i och med lagförändringen ytterligare.

Bland annat Blomberg, Kallio och Kroll (2014) samt Sirviö, Romakkaniemi, Lindh & Laitinen (2015) studerar socialarbetares olika typer av bruk av handlingsutrymme. Ett förhållningssätt till bruk av handlingsutrymme är att anta ett strikt regel-tolkande och objektifierande förhållningssätt som utgår från ett rationellt beslutsfattande. Till det här beslutsfattande hör detaljstyrning, klienters styrning och sanktionering. En annan dimension av socialarbetares bruk av handlingsutrymme handlar om situationsanpassning som utgår från ett mer klientcentrerat och kunskapsskapande förhållningssätt. Den regeltolkande socialarbetaren strävar till att beakta flera olika perspektiv, förstå det sociala spelet som uppstår i klientrelationer samt det moraliserande maktbruket. Sirviö et al. (2015) vidareutvecklar tudelningen till att ta med ett tredje förhållningssätt, det subjektifierande förhållningssättet som framhäver mänskorättsperspektiv, omsorg och samverkan som baserar sig på respekt.

Närhi, Kokkonen & Matthies (2014), Mänttari-van der Kuip (2015) och Rajavaara (2014) behandlar i sina studier den ekonomiska kostnadseffektivitetens och styrningens försvagande inverkan på det sociala arbetets handlingsutrymme. Som följd av handlingsutrymmes försvagning krävs allt bättre argumentation och redovisning, och därmed mer kunskap av de professionella. För att klientens intressen skall kunna förverkligas ställer förändringarna nya krav på socialarbetare, såsom att skapa kreativa lösningar i praktiken enligt Närhi et al. (2014, 240) Rajavaara (2014) lyfter fram behovet av att få tillstånd starkare standarder genom ett ökat kunnande. För att utveckla praktiken krävs bland annat att forskningsresultat tas aktivt i bruk, en fortgående utvärdering av praktiken samt att ta med brukarna i utvärderings och bedömningsprocesser. Vidare krävs fortbildning och utveckling av redovisning i kombination med den motivering som ingår i beslutsfattandet. (aa. 2014, 151.)

Flertalet studier i socialarbetares handlingsutrymme antar ett ”top-down”, det vill säga uppifrån-och-ner perspektiv, för att granska hur styrning, politik och/eller ledarskap påverkar socialarbetares handlingsutrymme. Ofta bedömer socialarbetare själva sitt handlingsutrymme som svagt och att det främst är begränsat till val av arbetsmetoder i

den individuella klientrelationen. Den verkliga beslutandemakten upplevs finnas hos de högre tjänstemännen, det är de som drar riktlinjer för hur och vilka beslut socialarbetare skall fatta. (Johansson 2012, 680, 689; Baianstovu 2012, 180; May & Winter 2009, 468.) Den egna arbetskulturen och den närmaste förmannens handledning verkar ha störst betydelse för närbyråkraters handlingsutrymme (Rostila et al. 2011, 153; May & Winter 2009, 469) Men det innebär fortfarande att regelverk måste förstås för att kunna tolkas. Ledarskap som enbart handlar om att hänvisa till regelverk utan att erbjuda förklaring och substanskunnande har mindre påverkan på socialarbeters handlingsutrymme. (Evans 2011, 381; May & Winter 2009, 469-470.)

2.3 Tidigare studier i socialt arbete inom asylmottagningen

Sedan 2000-talets början har flertalet finska avhandlingar gjorts inom området för socialt arbete med flyktingar och invandrare (Valtonen 2002; Järvinen 2004; Anis 2008; Turtiainen 2012; Linderborg 2012). Studier i socialt arbete med invandrare skiljer sig från socialt arbete inom asylmottagningen på flera punkter. Då en person beviljats asyl och därmed uppehållstillstånd är han eller hon fortfarande flykting men inte längre asylsökande. Det här är avgörande för den här studien, som enbart beskriver socialt arbete med familjer och vuxna inom asylmottagningen. De väsentliga skillnaderna mellan socialt arbete inom asylmottagningen och socialt arbete med invandrare handlar om den utsatthet som situationen i ett osäkert liminaltillstånd ger upphov till. Bevisbördan i asyلفörfarandet med möjligheten att få uppehållstillstånd ligger på asylsökanden. Ovissheten skapar olika rädslotillstånd och en del fruktar för sitt liv och sin framtid. Väntetiden för att få besked är vanligtvis lång och för dem som får ett negativt beslut fortsätter ovissheten i långa besvärprocesser. Risker ökar härmed för en nytraumatisering och försämrad psykisk hälsa. Under asyلفörfarandet med besvärprocesser är boendet på flyktingförläggningar en slags ofrivilligt socialt boende i en mer eller mindre anstaltsliknande miljö utan privatliv. Asylsökandes sociala bidrag är ca 60-70 % under de nationella minimi-inkomstnivåerna vilket innebär ett liv i fattigdom. Att inte kunna kommunicera på sitt eget språk bidrar vidare till isolering och ensamhet och utgör ytterligare en stressfaktor. (Robinson 2013, 88; Bernardes et al.

2010, 4, 10-13; Sainola-Rodriguez 2009, 91; Ryan et al. 2009; Hayes 2004, 22; Chantler 2012.)

Avsaknaden av forskning om asylsökanden och flyktingar i Finland debatterades i början av 1990-talet och mer forskning efterlystes inom det tvärvetenskapliga etnicitets- och migrationsområdet (Liebkind 1991). Social- och hälsovårdsministeriet (STM 1995) publicerade en handbok i socialt arbete på flyktingförläggningen efter att Finlands Röda Kors grundade tiotal flyktingförläggningar under en kort tid i början av 1990-talet. Rötterna för det sociala arbetet på förläggningarna i Finland finns både i social- och hälsovårdsministeriets samt i Röda Korsets värdegrund. (STM 1995; Hakkarainen et al. 1999, 7, 9; Päivärinne 2002, 25-26).

I Parhankangas (2000) studie om asylmottagningens professionalisering ingår socialt arbete som en del av verksamheten, liksom även i Lukkaroinens (2005) jämförande studie av mottagningstjänsterna på flyktingförläggningarna. Vidare har det sociala arbetet på förläggningarna i Finland dokumenterats som delar av mottagningsverksamhetens utvecklingsprojekt. (Hakkarainen et al. 1999; Latu 2008). Övriga studier i socialt arbete inom asylmottagningen med vuxna och familjer har gjorts som pro gradu studier och yrkeshögskolors lärdomsprov (Ruokoniemi 2014, 6).

Inte heller i Sverige kan man hitta studier som avgränsas till att omfatta enbart socialt arbete med vuxna och familjer inom asylmottagningen (Fryklund och Lundberg 2009,15). Ottosons (2010, 2012, 2016) har studerat Migrationsverkets barnhandläggares handlingsutrymme. Barnhandläggare är inte socialarbetare, deras uppgift är att fungera som koordinerande part mellan Migrationsverket, skola, vård, den kommunala socialtjänsten och frivilligorganisationer. Men barnhandläggare har ett liknande handlingsutrymme som socialarbetare för att beakta barnets bästa inom asylmottagningen. Ottoson (2010, 63- 66, 79-82) visar att barnhandläggarna praktiserade ett så kallat ”självbegränsat handlingsutrymme” vilket innebar att andra

intressen än barnets bästa får företräde. Faktorer som bidrog till att forma deras upplevda handlingsutrymme var den reglerande asylpolitiken, ekonomin, asylsökandes rättsliga status samt avsaknaden av tillräckliga riktlinjer.

Flera brittiska studier behandlar socialt arbete inom asylmottagningen i förhållandet till bedömning och handlingsutrymme efter att mottagningsservicen centraliserats under NASS, det vill säga National Asylum Support Service bestående av tredje sektorn och lokala myndigheter (Sales & Hek 2004; Brown & Horrocks 2009; Guhan & Liebling-Kalifani 2011). I Sales & Hek's (2004) studie kände sig de flesta deltagande socialarbetare obekväma med bedömningen av asylsökandes rätt till välfärdstjänster. För att handskas med spänningarna mellan den reglerande asylpolitiken och klienters behov av omsorg arbetade socialarbetarna medvetet med att skilja åt asylsökandes behov och de politiska besluten. Socialarbetare informerade klienterna noggrant om kriterierna för att få stöd, så att klienternas förväntningar skulle relateras till mottagningssystemet och inte till de enskilda socialarbetarna. En annan skillnad gjordes mellan individuella behov och bredare rättigheter. Socialarbetare ansåg att asylsökande å ena sidan borde vara nöjda över sina rättigheter, men å andra sidan använde de sitt handlingsutrymme för att engagera sig mera i vissa enskilda klienter som de ansåg var mer berättigade till service. (Sales & Hek, 2004, 60, 70-71.)

Trots att asylsökandes rättigheter till välfärdstjänster är begränsade och de lever i rädsla för att utvisas har många även en viss ihärdighet och resiliens. Fell & Fell (2014) beskriver stödåtgärder inom socialt arbete med syfte att upprätthålla dessa resurser. I klientrelationen är det grundläggande att se klienten ur ett helhetsperspektiv. Socialarbetarens advocacy roll handlar här både om att ge information om klientens rättigheter, att fungera medlande, gå vid sidan om klienten och vara professionellt 'befriending', med ett slags bemötande med omtanke. "The political reality within which asylum seekers find themselves is distinctly unfriendly: tightly controlled, suspicious, rebarbative and highly hostile." (aa. 2014, 1333) Detta bemötande handlar inte om att skapa vänskapsband, utan om att inom den professionella yrkesrollen upprätthålla en positiv och förtroendeingivande relation, trots den karaktär av misstro som ingår i asylprocessen.

På grund av svaga eller obefintliga sociala nätverk är asylsökandes behov av information och advocacy central. Även i den här frågan finns en skillnad mellan kommuninvånare som lever i marginalen och asylsökanden. Då marginaliserade grupper inte alltid har tillgång till viss service är de trots allt berättigade till dem, vilket inte gäller asylsökanden. (Bowes & Sims 2006, 1218; Nash et al. 2006; Bernardes et al. 2010; Chantler 2012; Fell & Fell 2014, 1334.)

3 UTGÅNGSPUNKTER OCH VILLKOR FÖR SOCIALT ARBETE INOM ASYLMOTTAGNINGEN

Då en person ansöker om internationellt skydd uppstår för de flesta sökanden ett behov av asylmottagningens tjänster. Den sociala servicen utförs som en del av asylmottagningens tjänster och utgångspunkterna för det sociala arbetet med asylsökanden ingår i asylmottagningens mål, där den sociala servicen inte kan skiljas åt från helheten (STM 1995, 12). I det här kapitlet presenteras de omständigheter som skapar och utgör villkor för socialt arbete inom asylmottagningen. Utgångspunkten för dessa är en förståelse av juridikens grepp om de personer som ansöker om internationellt skydd med olika lovprocesser samt den helhet av tjänster och kontroll som asylmottagningen utgör.

3.1 Asylförfarandet som lovprocess

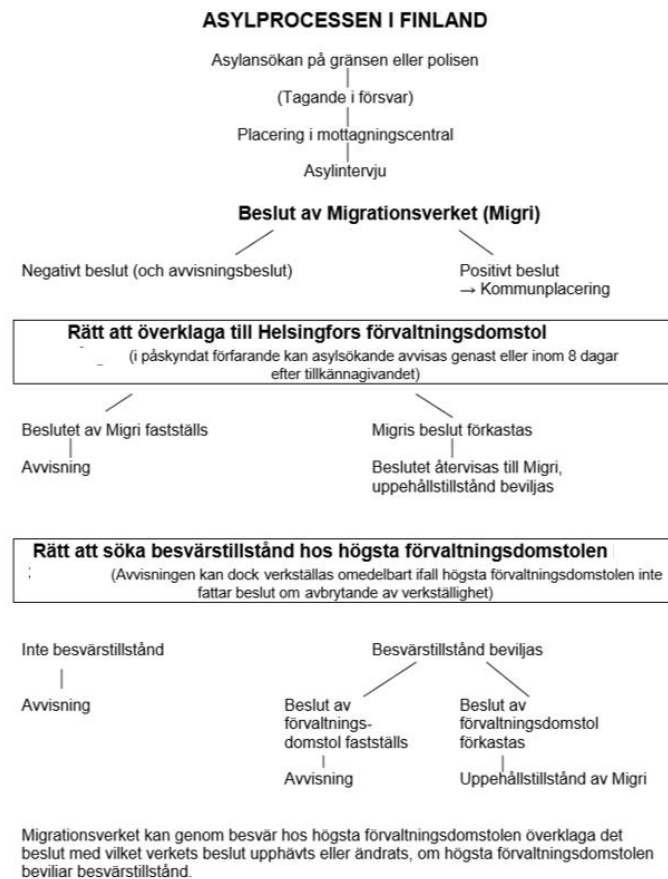
En person måste ta sig till Finland för att lämna ansökan om internationellt skydd (L 2004/301, § 94, 95). Vanligtvis anländer personer endera med visum, med hjälp av en annan person eller med förfalskade eller en annans resedokument. Då inresan sker illegalt menar den Europeiska Kommissionen att man ska tala om irreguljär migration istället för illegal migration, eftersom illegal syftar till en kriminell handling; ”entering a country in an irregular manner, or staying with an irregular status, is not a

criminal offence but an infraction of administrative regulations.” (European Commission 2014, 172). Med andra ord, om personer som flyr inte har andra än illegala medel att ta sig till ett tredje land och söka asyl står den juridiska rätten till att ansöka om asyl över brotten i gränsöverträdelserna (Staffans 2005, 5; Juvonen 2012, 76).

Då ansökan lämnats hos polisen eller gränskontrollmyndigheterna fortskrider asylprocessen i Migrationsverkets Asylenhet enligt något av de tre olika förfaranden; det normala förfarandet, det så kallade Dublin-förfarandet eller det försnabbade förfarandet. Sedan år 2000 behandlas en del av ansökningarna i ett försnabbat förfarande. Ansökningar som gjorts av personer vars hemland eller tidigare asylland anses vara säkra eller som tidigare fått avslag på en likadan ansökan eller ansökningar som är uppenbart oggrundade hör till det försnabbade förfarandet. (L 2004/301 § 100; Staffans 2005, 47.)

Från och med 2003 har polisen och gränsbevakningen ett så kallat Eurodac-system för registrering och jämförande av fingeravtryck som tagits av asylsökanden och illegala migranter. Då en person som lämnat ansökan i Finland ”matchar” med en tidigare registrering i något annat Eu-land skickas svaret via centralkriminalpolisen till Migrationsverket. Om Migrationsverkets Asylenhet anser att ansökan enligt Dublin-förordningen kan behandlas i det första asyllandet görs en begäran om återtagande till landet i fråga. Avsikten är att förhindra asylsökanden från att välja mottagande land till exempel på grund av mottagningstjänsterna i det ena eller det andra landet. Migrationsverket fattar ett beslut på återsändandet till det första asyllandet vilket kan överklagas. För att beslutet inte skall verkställas krävs ett domstolsbeslut om förbud av verkställighet från Helsingfors domstol. Om detta inte fås kan asylsökandes besvär behandlas fastän personen har återsänts och befinner sig i ett annat land. (Staffans 2005, 28-34; Makkonen & Koskeniemi 2013, 68.)

Enligt det normala förfarandet kallas asylsökande till en asylintervju vid Asylenheten. Syftet med intervjun är att personen lägger fram sina skäl till behov av skydd. Handläggaren prövar huruvida skälen kan objektivt bevisa om personens välgrundade fruktan för förföljelse enligt flyktingkonventionen. (UNHCR 1951; Juvonen 2012, 48, 64.) Trovärdighet och förföljelse är de två väsentligaste begreppen i asylförfarandet. Att bedöma trovärdigheten är inte lätt. (Saarelainen 1996, 111.) En avsaknad av tillräcklig bevisföring eller motstridigheter i berättelsen som försvagar trovärdigheten leder till ett negativt beslut. Besluten kan överklagas vid Helsingfors förvaltningsdomstol. (Staffans 2005, 87)



Figur 2 Asylprocessen, Flyktingrådgivningen

Asylsökande kan beviljas asyl eller uppehållstillstånd på grund av behov av alternativt skydd om det finns grundad anledning att sökande utsätts för verklig risk att lida allvarlig skada om hon eller han utvisas trots att villkoren för beviljande av asyl inte uppfylls men (L2004/301 § 87, 88).

Asylsökanden som har identitetshandlingar har rätt att utföra arbete tre månader efter att ansökan lämnats. I övrigt fall tillträder rättigheten sex månader efter det att asylansökan lämnats. Personer som kommer in på arbetsmarknaden kan då skilt ansöka om ett specifikt uppehållstillstånd med hänvisning till arbetet. Andra lovförfaranden kan bli aktuella om asylsökanden bildar familj under asylprocessen och ansöker om uppehållstillstånd på grund av familjeskäl. Det här innebär att en person som anlant till Finland för att söka asyl kan befinna sig samtidigt i flera olika lovprocesser. En person kan även ha förlorat ett tidigare uppehållstillstånd och ser sig tvungen att ansöka om asyl. Situationerna kan många gånger kompliceras ytterligare och det är inte alltid möjligt att kategorisera orsaker till ansökningar om uppehållstillstånd enligt endera en påtvingad migration på grund av flykt eller enligt en frivillig migration på grund av olika skäl såsom familjeband, arbete eller studier. (Himanen & Könönen 2010, 49-50; Chantler 2012, 319.)

Såväl asylförfarandet med de olika processerna och besvär förfaranden samt asylsökandes situationer kan därmed förändras över tid. För välfärdsarbetarna kräver det ett gediget kunnande både i de olika vändningarna inom asylförfarandet liksom i de övriga lovförfaranden för att kunna förstå och informera klienten. De olika spänningarna som förekommer inom asylförfarandet, spänningar som i grunden handlar om statens rätt att reglera invandring och människors rätt att få tillträde till Finland är vad en betydlig del av det praktiska arbetet inom asylmottagningen och det sociala arbetet handlar om, medan symptomen av dessa spänningar tar sig i uttryck i klienters olika behov.

3.2 Asylmottagningen – en helhet av förläggningarna och deras uppgifter

Med asylmottagning avses den helhet som utgörs av flyktingförläggningarna och deras samordnande av mottagningstjänster samt deras kontrolluppgifter. Utvecklingen av asylmottagningen har präglats av en diskontinuitet som uppstått bland annat i och med att ansvaret för asylmottagningen har växlat under olika tider. Huvudansvaret för

asylmottagandet har sedan 1970 växlat mellan arbetsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet till att sedan 2010 koordineras av inrikesministeriets Migrationsverkets Enhet för mottagande. Förordningarna gällande asylmottagningen har sedan 2011 stadgats om i en egen lag – Lag om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (L 2011/746), det vill säga den så kallade mottagningslagen². I den nya lagen införlivades samtidigt Europa Rådets direktiv om normer för mottagningstjänster (2003/9/EG; 2013/33/EU) som ett led i en strävan mot harmonisering och en enhetligare asylmottagning mellan EU-länder. De första gemensamma riktlinjerna för minimikraven i asylmottagningen drogs i Tammerforsfördraget 1999. År 2007 publicerade den Europeiska Kommissionen en grönbok om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet som sedan ledde fram till grundandet av Easo – European Asylum Support Office. Easo har sedan ansvarat för genomförandet av ett gemensamt europeiskt asylsystem. (Düvell & Jordan 2002, 504-505; Juvonen 2012, 19; EG 2003/9; KOM 2007/ 301; Latu 2008, 11)

Flyktingförläggningen har både i uppgift att tillvarata asylsökandes grundläggande behov medan asylutredningen pågår samt att övervaka asylsökandes närvaro i landet. Övervakningsuppgifterna registreras i förläggningens delregister, Umarek som är en del av det större riksregistret, Uma. Uma är det register som används då en person söker om uppehållstillstånd, så som till exempel internationellt skydd.

Gränskontrollmyndigheterna registrerar asylsökandes grundläggande personuppgifter och ger ett klientnummer. Handledare på förläggningarna registrerar i sin tur uppgifter om personens inkvartering och är skyldiga att bevaka och kontrollera asylsökandes närvaro och aktivt meddela gränskontrollmyndigheterna om sådana personer som inte längre verkar bo på förläggningen eller på den adress som uppgetts. (L 2011/746 § 18, 45, 48, 52-53; Maahanmuuttovirasto 2013, 10-12.) Övervakningsuppgiften är en uppgift har delegerats från polisen till förläggningarna 2013. Men förläggningen som institution bedriver även övervakning inåt, i form av reglering av den dagliga verksamheten och det sociala boendet. Asylsökande informeras om husets regler och händelser vid

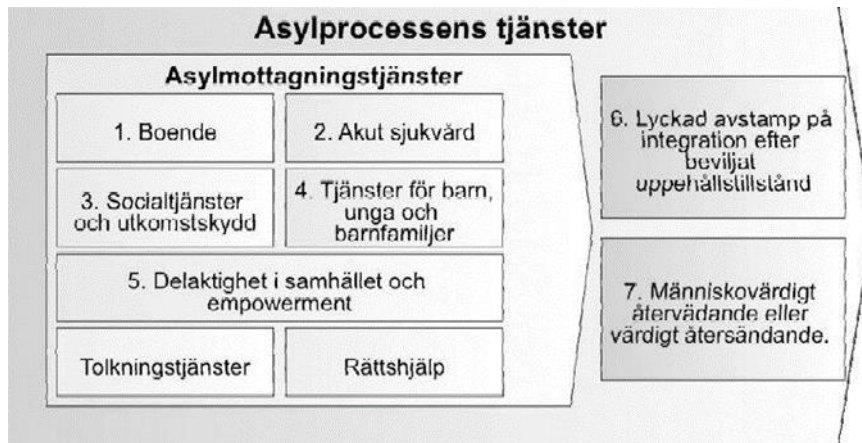
² På finska kallad ”vastaanottolaki”

ankomsten till förläggningen. Boende vid en förläggning med måltidsservice innebär att vardagen är bunden till närvaro vid måltiderna. Förläggningens handledare upprätthåller vidare kontakten mellan asylsökanden och gränskontrollmyndigheterna eller Migrationsverkets asylhandläggare. (Suoranta 2011, 63.)

Förläggningarnas livslängd varierar och är omöjlig att förutspå. Antalet förläggningar varierar enligt efterfrågan på tjänster, det vill säga antalet asylsökanden som befinner sig i asylprocessen. Det här avviker från den typiska närbyråkratins särdrag, en närbyråkrati är en välfärdsorganisation som bedriver offentlig verksamhet och kan därför inte gå i konkurs. Migrationsverkets avtal med de olika förläggningarna skiljer sig åt till innehåll och kostnader. I princip uppföljs förläggningarnas budget genom att räkna fasta och rörliga kostnader delade på mängden övernattningar, varav man får en dygnsavgift. Då asylsökanden minskar gör Migrationsverket en utvärdering angående nedläggning av förläggningar. Kriterierna är inte uttalade, säkerhetsfrågor så som närhet och distans från nöd- eller poliscentraler kan vara avgörande men ekonomin väger för det mesta tyngst i besluten. (Lukkaroinen 2005, 86-87, 170-171; Lipsky 2010, 3; Koistinen & Jauhiainen 2017, 42.)

De utspridda förläggningarna ingår i fyra storområden med sina transitförläggningar i Helsingfors, Joutseno, Åbo och Uleåborg. I transitförläggningen bor asylsökanden fram till asylsamtalet eller annars för en kort tid (L 2011/746 § 3). Övriga förläggningar kallas väntetidsförläggningar och kan skilja sig från varandra beroende av upprätthållare, läge (stad/landsbygd), antalet platser (200-500), erbjudande av måltidsservice eller inte, personalens storlek och struktur samt beroende av den service som är tillgänglig i förläggningens kommun. (Lukkaroinen 2005, 25; Koistinen & Jauhiainen 2017, 42.)

Migrationsverket har i sin produktbeskrivning presenterat asylmottagningstjänsterna som sju olika helheter:



Figur 3 Asylprocessens tjänster, Latu (2008, 5)

Asylsökande har även rätt till tolkningstjänster (L 2011/746 § 13) samt rättshjälp (L 2004/301 § 9).

Upp till en tredje del av asylsökanden bor privat med sin familj, släktingar, vänner eller som underhyresgäster men majoriteten av asylsökanden bor på en förläggning vid något skede. Inkvarteringen påverkas av yttre omständigheter såsom asylprocessen, förläggningarnas utrymmen och kapacitet samt nedstängning av förläggningar. Tiden för boendet på en förläggning kan därför variera från några dagar upp till fem år. Många asylsökanden måste flytta flera gånger under asylprocessen. Organiseringen av boendet hör i första hand under handledarnas ansvarsområde. Det innebär ständiga förändringarna mellan de som anländer, de som utvisas eller vidareflyttas. Förflyttningarna innebär att det inte går att förutspå längden på relationen till välfärdsarbetarna på förläggningen. (Hakkarainen et al. 1999, 51-53; Lukkaroinen 2005, 51.)

En hälsovårdsgranskning görs av förläggningens hälsovårdare inom två veckor från att asylsökande registreras. Granskningen består av en intervju och kartläggning av den allmänna hälsan. Asylsökanden har rätt till brådskande vård och beroende av hur länge personen kommer att stanna i landet, även annan nödvändig vård. Till de tjänster som anses nödvändig hör bland annat mödrarådgivning och nödvändig vård för kroniska

sjukdomar. Barn har rätt till samma hälso- och sjukvårdstjänster som kommuninvånare. Vidare kan asylsökande remitteras för lungröntgen och laboratorietest som hepatit B, hiv och syfilis. Barn, gravida och traumatiserade som anses vara i behov av specialservice kan även remitteras till specialvård. Förläggningarna har både egna hälsovårdare och köptjänster såsom rådgivnings-, laboratorie-, läkartjänster och fysioterapi. (Lukkaroinen 2005, 68-69; Pirinen 2008, 48; RP 2010/266, 42, 59-60)

Enligt Eurostats (2017) uppgifter är en tredjedel av alla personer som sökt asyl i Europa under 18 år. Av dessa barn har sjuttiofem procent anlänt tillsammans med sina vårdnadshavare. Rätt till förskoleundervisning och grundskola gäller alla barn i Finland. Asylsökande barn ska även ha rätt att få sina specialbehov beaktade enligt barnskyddslag. Men olika omständigheter så som föräldrars välmående, minimistandarden på boendet, vilka människor som bor och arbetar på förläggningen med mera leder för många barn till sömnsvårigheter och aptitlöshet. På förläggningarna kan det finnas begränsat med resurser att reda ut bakomliggande faktorer till barns försämrade välmående. (Sourander 2007; Seeberg, Bagge & Enger 2009; Lähteenmäki 2013, 105-107, 177; Malin & Anis 2013, 159.)

Med delaktighet i samhället och empowerment avses såväl att stöda möjligheter till att skapa kontakter, att upprätthålla klientens funktionsförmåga och stöda möjligheten att vara delaktig i sitt eget liv. Asylsökanden har en rätt och skyldighet att delta i förläggningens arbets- och studieverksamhet. En del av introduktionen till studieverksamheten består i att informera klienterna om deras rättigheter och skyldigheter, mottagningstjänsterna, asylprocessen och möjligheter till rättshjälp. Uppgiften är utmanande på grund av olika svårigheter asylsökanden kan ha att gestalta systemet och ofta är asylsökandes information bristfällig. För att skapa förståelse av asyلفörfarandet och mottagningstjänsterna. Krävs vanligtvis en stegvis internalisering av information som och bör fortgå i all mottagningsservice. (Työministeriö 1998, 22; Parhankangas 2000, 56; Lukkaroinen 2005, 74; Latu 2008, 6; Eastmond 2010, 104; Turtiainen 2011, 147.) Arbets- och studieverksamheten internaliserades från lag om

utkomststöd först till integrationslagen (L 1999/493 § 22) och sedan till den nuvarande mottagningslagen (2011/746 § 29) Socialarbetaren ska minska mottagningspenningen med fem till tjugo procent om en asylsökande utan godtagbart skäl upprepade gånger låter bli att delta i arbets- och studieverksamhet.

Personer som beviljas uppehållstillstånd ska överföras till kommunens välfärdsservice då ett självständigt boende utanför förläggningen är ordnad. Ca 50 % får avslag på sin ansökan om internationellt skydd. Det går inte att förutsäga hur ansökan utfaller och därför behöver även ett möjligt negativt beslut diskuteras med klienten under processens gång. Klienten bör göras medveten om att hon eller han har möjlighet till frivilligt återvändande även under processens gång om hen så önskar. (Latu 2008, 6; Migrationsverkets statistik; EMN 2017) Mottagningslagen uppdaterades 2015 angående frivilligt återvändande. Lagförändringarna har konkret påverkat det praktiska arbetet efter materialinsamlingen och fokusgruppsamtalen ordnades. Av den här orsaken ingår inte frågan om återvändande och där tillhörande problematik i den här studien.

3.3 Social service och tryggheten av nödvändig försörjning

Socialt arbete har haft en betydande roll sedan den första förläggningen grundades. Under början av 1990-talet fanns en förväntan på samfundsarbete där socialarbetare skulle fungera som en länk mellan förläggningarna och det övriga samhället. (STM 1995, 19; Alitolppa-Niitamo ja Ali 2001, 135). Under slutet av 1990-talet började en utveckling av det sociala arbetet som tog mera fasta på asylsökandes mentala problem och principerna om normalitet och aktivering av asylsökanden. Begreppet psyko-socialt arbete fick allt större betydelse, men en enhetlig arbetsmetod har saknats. (Työministeriö 1998, 12; Hakkarainen et al. 1999, 10; Parhankangas 2000, 39, 46, 77, 91; Lukkaroinen 2005, 76.)

Bland annat Turtiainen (2016) definierar socialt arbete med migranter som tvingats fly (pakkomuuttajat) liksom asylsökanden som globalt socialt arbete. Inom globalt socialt arbete menas här att man bör sträva till att se de globala dimensionerna i klienters problem för att kunna hitta lösningar. Asylsökanden lever sitt liv orienterat mot platser i två eller flera länder samtidigt vilket innebär att sociala problem inte alltid går att förstå enbart i sitt lokala sammanhang. (Ife 2008, 87; Righard 2013, 128) Med det här avses alltså inte att definiera socialt arbete som ett enhetligt internationellt eller globalt socialt arbete. Trots att det råder konsensus om vilka kunskaper som behövs i socialt arbete, har standardiserade globala kunskapskrav kritiserats på grund av socialarbetets kontextbundenhet. Det västerländska tänkandet har format synen på tex. Vad som avses med familj, kollektivets betydelse, individualism, religion med mera. (Ife 2008, 70-72; Nygren et al. 2013, 21; Webb 2003) Ofta beskrivs socialt arbete därför utifrån de specifika yrkesmässiga kraven och målgruppen för socialarbetets handlingar (Trevithick 2008, 97). En första och enda beskrivning i Finland av det sociala arbetet på förläggningen gavs ut av social- och hälsovårdsministeriet och som sammanfattas nedan.

Tabell 1 Sammanfattning av kunskaper och färdigheter i socialt arbete (STM 1995)

Kunskapsbehov	I regelverk, mänskliga rättigheter och demokratins principer Om begrepp och orsaker relaterade till migration Flykting- och asylprocessen Innebörden av vad stora förluster och dess följder kan vara för individen Invandringens processer, som kulturchock, ackulturation mm. Kännedom om och förståelse för människors olika världsbilder Yrkesetik
Grundläggande färdigheter	Växelverkan med personer från andra länder, kultursensitivitet Kommunikation med specialgrupper såsom att beakta analfabetism, traumatiserade med nedsatt koncentrationsförmåga, att dra gruppmöten Att förmedla den egna kulturen, representera organisationen och berätta om det sociala arbetets innehåll för klienter som inte känner till socialt arbete Beakta klienters rädsla om att identiteten eller orsaken till förföljelse kommer till andras/landsmäns kännedom Att kunna sätta gränser och hålla sig till sin yrkesroll Stöda klienten i att gestalta och orientera sig i samhället Att föra över klienter som fått uppehållstillstånd till kommun
Mellanliggande färdigheter	Att kunna arbeta med utmaningar, förändringar och kriser som hör till livscykeln, såsom att bilda familj, familjetillökning, kriser i parförhållandet, föräldraskap och ansvarsfrågor, barnens ställning och ungdomars kriser, död och ordnande av begravning, handikappade, åldringar, våld, rusmissbruk och kriminalitet Att stärka klientens medvetenhet om sin livssituation och vilka möjligheterna är att påverka den

	Att arbeta i akuta ärenden Att stöda och ge råd i negativa asylbeslut Fungera som klientens sakdrivare Fungera som medlare mellan klient och samhälle Koordinera och ansvara för mångprofessionellt teamarbete Ta i beaktande hur skattemedel används
Avancerade färdigheter	Krisarbete och att förmedla information i krissituationer Att bemöta och härbärgera ångest tex då klienten berättar om erfarenheter av tortyr Hantera hotfulla och/eller aggressiva situationer Bemöta en hungerstrejkande Utbilda, informera och fungera som konsult till andra myndigheter om asylsökanden

Beskrivningen presenterade relevanta kunskaper för det då nya mångkulturella sociala arbetet men kändes inte vid barns och utsatta personers särskilda behov eller fenomen som till exempel transnationalism, människohandel och att varken få lov att stanna eller kunna återvända (så kallad papperslöshet).

Målgruppen för socialarbetets handlingar, det vill säga asylsökanden, är inte homogen. Asylsökanden har olika kulturell och socioekonomisk bakgrund samt olika orsaker till att vara på flykt. De individuella faktorerna påverkar både klientens behov, hens förmågor att kommunicera behoven liksom förmågor att stå ut med osäkerheten. Gemensamt för asylsökanden är den osäkra tillvaron, vilken är den största risken för en försämrad mental hälsa. Många beskriver symptom som ihållande smärta och besvär i olika delar av kroppen. Ofta tar sig problemen uttryck i känslo- och beteendestörningar samt i nedsatta förmågor att hantera störningarna. En annan gemensam faktor som påverkar asylsökandes hälsa är oron över de familjemedlemmar som är kvar i ursprungslandet eller på flykt. Många upplever en förlust över självbestämmanderätten i sitt liv, som en följd av väntan, de dåliga boendeförhållandena, den försvagade ekonomiska ställningen, sysslolösheten och den sociala isoleringen. (Bernardes et al.2010, 10–11; Chantler 2012, 324, 326–327; Palmer 2006, 15, 20; Sainola-Rodriguez 2009, 91; Snellman et al.2014)

Tryggandet av nödvändig försörjning hör till en del av den sociala servicen (L 2014/1301). I flertalet europeiska länder är asylsökandes socialbidrag cirka sjuttio

procent av det nationella socialbidraget, vilket innebär att asylsökande lever under den nationella minimiutkomstnivån (Hayes 2004, 22). I Finland justeras mottagningspenningens belopp enligt bestämmelserna i mottagningslag och lagen om folkpensionsindex (L 2011/746 § 22; L 2001/456) men i praktiken har man tagit beslut som lett till en sänkning av mottagningspenningen under de senaste åren.

Tabell 2 Mottagningspenningens storlek i relation till utkomststödet (2017)

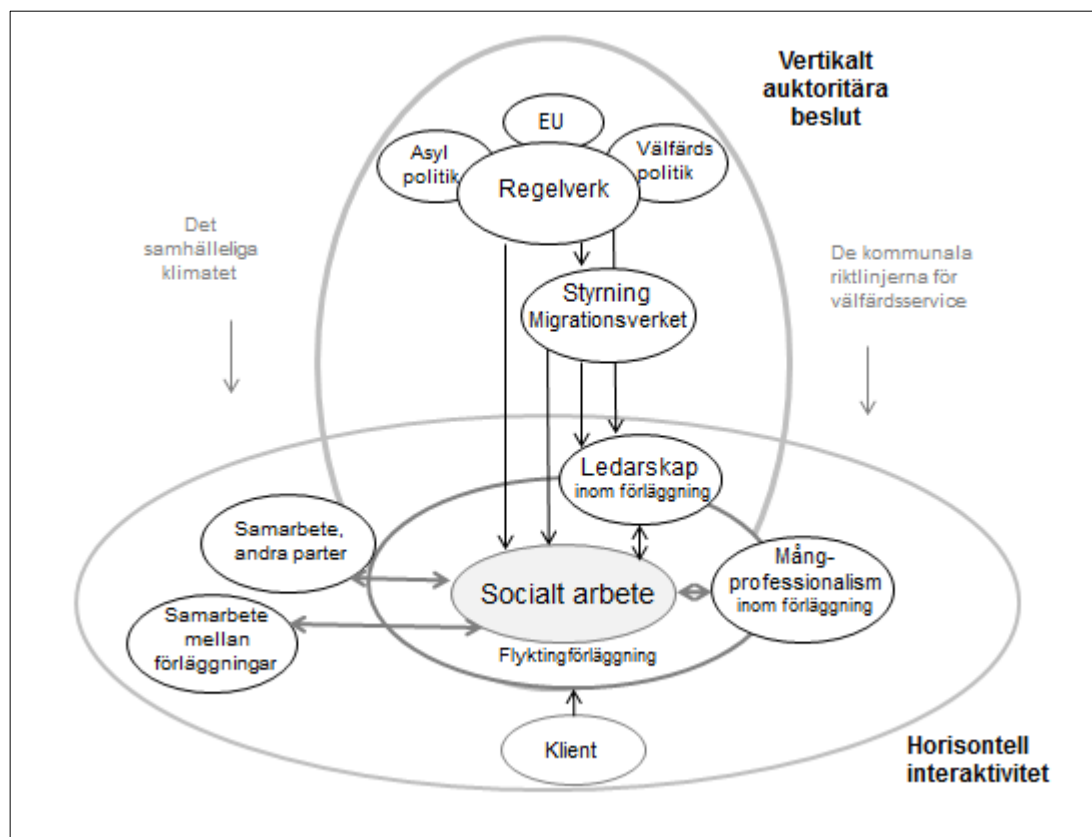
	Ingen måltidsservice	Måltidsservice	Utkomststöd
Ensamstående och ensamförsörjare	312,23	91,52	487,89-536,68
Personer som bor i gemensamt hushåll	263,78	75,36	414,71
Barn som bor tillsammans med sin familj	199,18	59,21	258,58-356,16

På flertalet förläggningar handläggs mottagningspenningen av förmånshandläggare medan en bedömning angående den individanpassade kompletterande mottagningspenningen görs av socialarbetare. I handläggningen av mottagningspenningen görs en individbaserad behovsprövning. Stödet kan beviljas då kriteriet om behov uppfylls genom personens medellöshet. Grunddelen för mottagningspenningen skall täcka utgifter för kläder och skor, mindre hälso- och sjukvårdsutgifter (11-12 euro/månaden), utgifter för användning av lokaltrafik och telefon samt andra till det dagliga uppehållet tillhörande utgifter. Om personen inte bor på en förläggning med måltidsservice beviljas en större penning som täcker matutgifterna. (RP 2010/266, 55; L 2011/746 § 19; Migrationsverket 2011, 4) En del av stödet ordnas i form av tillgång till så kallade nyttigheter vid förläggningarna. Till dessa hör bland annat avgiftsfri tillgång till användning av dator och tv, städ- och rengöringsredskap samt hobbyredskap. (Migrationsverket 2011, 3) Utgifter för boende ingår inte i mottagningspenningens grunddel. Personer som har möjlighet och väljer att bo utanför förläggningen beviljas inte bidrag för boendekostnader eftersom alla asylsökanden har rätt till logi på en förläggning.

Till provandet av mottagningspenning hör även en kompletterande del. Kompletterande mottagningspenning kan beviljas för nödvändiga utgifter på grund av en persons eller

familjs särskilda behov eller förhållanden. Enligt Migrationsverkets (2011, 5) anvisningar kan sådana behov uppstå som följd av en långvarig eller svår sjukdom, familjers behov av nödvändiga barntillbehör och ungdomars behov för att täcka deltagande i utbildningsprogram utanför förläggningen.

Ett annat sätt att beskriva verksamhetsfältet är att belysa de förväntningar och den politik som riktas mot det sociala arbetet. Det sociala arbetet styrs uppifrån ner genom olika regelverk och riktlinjer, samt får sin uppgift från den organisation där arbetet utförs (Svensson et al. 2008, 27). Även skattebetalande medborgare har förväntningar på servicen och det klimat som råder i samhället påverkar närbyråkrater och socialarbetare (Lipsky 2010, 11, 46). Vidare finns förväntningar även horisontellt av andra yrkesgrupper och socialarbetare på andra förläggningar.



Figur 3 Verksamhetsområdet för det sociala arbetet inom asylmottagningen, en modifikation av Colebatch's (2009, 35) figur

För att agera som klientens språkrör eller i en advocacy roll behöver socialarbetarna kunskaper i att förhandla med dessa olika aktörer på olika nivåer. Socialarbetare samverkar med personal på skolor och tredje sektorn samt vid behov barnskyddet. En part är Migrationsverkets handläggare, där socialarbetaren kan förmedla information angående särskilt utsatta personer eller höra för om asylprocessens förlängning eller möjliga komplikationer under asylprocessen samtidigt som det är väsentligt att undvika handlingar som ger sken av att socialarbetaren har större inflytande över asylprocessen än vad som är fallet. Socialarbetare samarbetar vid behov med klientens jurist eller ser till att klienten förstår vikten av att använda sig av rättshjälp då det behövs. I förhandlingarna behövs olika strategier för att kunna handskas med behoven på individnivå trots att olika politiska, kommunala eller lokala riktlinjer kan vara motstridiga med asylsökandes sociala rättigheter. (Sales & Hek 2004, 70-71; Robinson 2013, 95; Fell & Fell 2014, 1334)

4 STUDIENS TEORETISKA PERSPEKTIV

De teoretiska utgångspunkterna för denna studie har sitt upphov i Michael Lipsky's (1976) tankar. Lipsky diskuterade handlingsutrymmet första gången i ett arbetspapper under American Political Science Associations årsmöte 1969 och begreppet har sedan vidare utvecklats av honom och andra. Jag börjar med att granska hur begreppet använts och översatts samt begreppets innebörd för den här studien. Sedan presenteras närmare de strukturella och kunskapsmässiga ramarna för handlingsutrymmet. För socialt arbete gör den professionella kunskapen en väsentlig skillnad i bruk av handlingsutrymme.

4.1 Begreppen närbyråkrat och handlingsutrymme

”Street-level bureaucrats” kallade Michael Lipsky (2010) de offentligt anställda vars huvuduppgift är att arbeta i närkontakt med människor och bedöma om deras service. Utmärkande för dessa närbyråkrater är att de har en relativ autonomi för att bedöma människors oftast komplicerade ärenden. Arbetet utförs mest i direkt närkontakt

ansikte-mot-ansikte. Dessutom är närbyråkraterna tvungna att handskas med sina uppgifter i en underresurserad organisation som begränsar möjligheterna att göra arbetet enligt de mål som uppsatts, ”they cannot do the job according to ideal conceptions of the practice because of the limitations of the work structure.” (Lipsky 2010, xvii, 13-15.)

Typiskt för närbyråkraten är dess dubbelroll. Närbyråkraten får sin uppgift av organisationen, vars uppgift är att producera service för att tillvarata klienters rättigheter och hjälpa dem med sina problem. Men Lipsky (2010, 40, 49) menar, att organisationen ofta har motstridiga mål, vilket får följder för närbyråkrats handlingsutrymme. Vilka av målen är se som skall eftersträvas i vilka situationer? Dilemman uppstår då närbyråkraten å ena sidan fungerar som portvakt till i organisationens tjänster samt kontrollerar att klienterna följer regelverk och överenskommelser. Å andra sidan är närbyråkrats uppgift att tillvarata klientens intressen och föra klientens sak och talan. (Johansson 1992, 50-51, 74-75; Molander et al. 2012, 218; Svensson et al. 2008, 16.)

På finska översattes ”street-level bureaucrat” till ”katutason byrokraatti” (Mäntysaari 1991, 47; Närhi et al. 2014). Här avses uttryckligen tjänstemän som arbetar med uppgifter där en strikt detaljstyrning inte är möjlig (Lipsky 2010, 15) och begreppet skall därför inte förväxlas med ”byrokratiatyö” eller ”sosiaalibyrokraatia”, på svenska byråkratiarbete och socialbyråkrati med vilket vanligtvis menas detaljstyrd handläggning av ekonomiska förmåner (Mäntysaari 1991, 23).

I Sverige översattes ”street –level bureaucrat” till ”gräsrotsbyråkrat” (Esping 1984 ref. av Johansson 1992) men har senare även benämnts för ”frontlinje-byråkrat” (Rothstein 1994 ref. i Schierenbeck 2004, 121) och ”närbyråkrat” (Sannerstedt 2001, ref. i Schierenbeck 2004, 121). I den här studien används begreppet närbyråkrat, den beskriver väl studiens perspektiv på socialarbetares dubbelroll att arbeta utifrån

byråkratiska reglement och hierarkier men samtidigt för klienters bästa i en direkt omedelbar närkontakt ansikte mot ansikte.

Närbyråkratens föregångare är den weberianska byråkratiska tjänstemannen som skapades som följd av en rationaliseringsprocess i regerandet och den moderna statens framväxt. Den byråkratiska tjänstemannen fungerade individuellt, istället för kollegialt, var specialiserad och kvalificerad för sitt kompetensområde och skulle väljas till sin uppgift på grund av detta kunnande. Byråkraten var ”underkastad en strikt och systematisk disciplin och kontroll vid utövandet av sin tjänst” och saknade därmed handlingsfrihet. (Weber 1983, 149-150.) Handlingsalternativen var noggrant angivna i många detaljerade lagar och regler. Efter medlet av 1900-talet börjar en utveckling som innebar en uppluckring av regelverken. Lagstiftningen skulle nu endast ge de allmänna ramarna och tjänstemännens uppgift blev att tolka och avgöra hur lagarna skulle tillämpas. (Johansson 1992, 16-17.)

För att tjänstemän skulle kunna tolka och tillämpa regelverken behövde de både maktbefogenheter och handlingsfrihet. Då beslutsfattandemakten officiellt har delegerats angående särskilda uppgifter brukas handlingsutrymmet *de jure*. Då man däremot handlar inom ett kunskapsområde utan att det är officiellt delegerat brukas handlingsutrymmet *de facto*. En stor del av det som socialarbetare bör bedöma och besluta om görs ur en skyldighet *de jure* att bruka handlingsutrymmet. (Evans 2010, 33.) Härav kommer även regelverkens stora betydelse för denna studie.

De ärenden som Lipskys (2010, 14-15, 60) närbyråkrat handhar är vanligtvis så komplicerade att de endera inte kan detaljstyras eller så berörs de av flertalet regler och anvisningar. I de fall måste närbyråkraten kunna välja vilka regler som är ändamålsenliga i just rätt ärende. Ofta kräver ärenden dessutom snabb behandling i situationer där närbyråkraten arbetar under knappa tidsresurser med följande ärende som

väntar. För att kunna utföra sitt arbete måste närbyråkraten därför ha ”discretion”, det vill säga ett utrymme att självständigt inom vissa ramar bedöma och göra beslut.

Handlingsutrymme är ett relativt begrepp – det används i förhållande till ett fält av begränsningar. ”Discretion, like the hole in the doughnut, does not exist except as an area left open by a surrounding belt of restriction.” (Dworkin 1987, 31) Men med handlingsutrymme avses inte en stor eller liten repertoar av olika alternativ att bedöma, utan på styrkan eller graden av handlingsutrymme. Då ett fält av begränsningar består av tydliga och klara regelverk är handlingsutrymmet svagt medan ett starkt handlingsutrymme syftar på själva *maktaspekten – friheten och ansvaret* att göra en bedömning. (Molander 2011, 321-322.) Eftersom närbyråkrater har olika grader av handlingsutrymme i olika situationer, blir de specifika enskilda situationerna av särskilt intresse (Evans & Harris 2004, 871-872).

Enligt Oxford Dictionary of English (2010) betyder discretion

1. the quality of behaving or speaking in such a way as to avoid causing offence or revealing confidential information.
2. the freedom to decide what should be done in a particular situation.

Den allmänna betydelsen är både att vara diskret och att ha frihet att besluta något i en specifik situation. Inom juridiken använder man ”discretionary power”, det vill säga prövar ett ärende inom vissa regelverk. Friheten innebär inte enbart att pröva ett ärende utan även att handskas med den trånga arbetssituation som närbyråkraten befinner sig i. Närbyråkraten bedömer vilka klienter som ska prioriteras, vilka som är det de mest behövande eller vem som de anser bäst kunna tillägna sig servicen. Med hjälp av handlingsutrymmet rutiniseras och standardiseras klientärenden i syfte att tjäna så många som möjligt på minsta möjliga tid. (Lipsky 2010, 13, 59, 105-107.)

Översättningar av begreppet 'discretion' väcker frågor om hur olika aspekter av begreppet kan få olika betoning beroende av språk och språkbruk. Både Metteri (2012, 40) och Palola (2014, 102) använder främst begreppet 'harkinta', det vill säga prövning eller bedömning, medan andra forskare översatt 'discretion' till 'harkintavalta' (Juhila 2009, 301; Närhi et al. 2014, 228; Blomberg, Kallio & Kroll 2014, 182). Den bokstavliga översättningen av 'harkintavalta' till svenska är 'makt att bedöma'. Här förtydligas samtidigt maktaspekten, medan den nästan helt försvinner i de svenska översättningarna nedan. Rajavaara (2014, 139) har diskuterat begreppet 'harkita', som betyder att begrunda, överväga och reflektera över i relation till begreppet 'harkintavalta'. Med 'harkintavalta' kan avses både övervägandeprocesser och beslutsfattandet vilket verkar vara den innebörd som kommer närmast det som Lipsky avsåg med 'discretion'.

I de svenska studierna förekommer flera olika begrepp för 'discretion'. Lindelöf & Rönnbäck (2004, 28) använder termen behovsbedömning i studien om bistånd inom äldreomsorgen. "Behovsbedömningen sker i två steg. Det första steget går ut på att kartlägga behoven. Det andra steget utgörs av själva prövningen och myndighetens ställningstagande." Både Peter Dellgran (2008) och Hugo Stranz (2007, 79) använder begreppet diskretion. Stranz har studerat bedömningen angående beslut om socialbidrag i Sverige. Synonymt med diskretion använder han även begreppet handlingsfrihet för att avse "det utrymme för individuella val som återfinns inom ramen för ett regelverk."

Juridiskt sett handlar handlingsutrymme om prövning, men all bedömning inom handlingsutrymmet utgår inte från prövning. Handlingsutrymmet har även en epistemisk, med andra ord en kunskapsmässig dimension. Anders Molander (2011, 320) tar avstånd till översättningen diskretion i samband med närbyråkraters bedömning och förespråkar istället det ålderdomliga svenska substantivet "skön". Molander redogör för den kunskapsmässiga dimensionen och från att först diskutera rättsnormerna går han över till att diskutera vikten av heuristik och de professionellas slutledningsförmågor då vi granskar handlingsutrymme.

Svensson, Johnsson & Laanemets (2008, 24-25) använder begreppet handlingsutrymme för ”summan av rutiner, bedömningar och ansvaret att fatta beslut. Det är alltså inte reglerna eller avsaknaden av regler som är handlingsutrymmet, det är möjligheten att agera mellan regler”. Ingrid Karlsson (2006, 94-95) däremot skiljer på begränsningarna och ’agerandet’ inom regelverken genom att tillsammans med begreppet handlingsutrymme använda begreppet handlingsfrihet. Med handlingsutrymme syftar Karlsson specifikt på regelverken och med handlingsfrihet den ’rörelse’ som medger eller skapar möjligheter att fatta självständiga beslut inom det specifika området.

Ett närbeläget begrepp till handlingsutrymme är autonomi. Men med autonomi avses en handlingsfrihet med relativt vaga begränsningar. Autonomi har diskuterats i samband med definitionen för professioner. Med handlingsutrymme avses alltid en rörelsefrihet eller handlingsfrihet inom ett specifikt område. (Evetts 2002, 345; Evans 2010, 52.) En förenkling av hur handlingsutrymme använts är sammanställd i tabellen, för att förtydliga hur de olika termerna och begreppen belyser olika perspektiv på handlingsutrymmet.

Tabell 3. Olika termer för handlingsutrymme enligt perspektiv

Perspektiv på handlingsutrymme	
Juridiskt	Prövning
Samhällsvetenskapligt	Bedömning
Filosofiskt	Skön
Ekonomiskt	Diskretion
Profession	Autonomi

I den här studien används begreppet handlingsutrymme i meningen av både ramarna och utrymmet inom de olika ramarna och omfattar både strukturella som kunskapsmässiga dimensioner. Den juridiska termen prövning förekommer tidvis tillsammans med bedömning då det är frågan om ett strukturellt handlingsutrymme. Det kunskapsmässiga handlingsutrymmet saknar ofta entydiga strukturella ramar, men visar att handlingsutrymmet inramas av den professionella kunskapsbasen och dess normer, värden och etik, liksom slutledningsförmågor. Begreppet handlingsfrihet är därför här

alltid en frihet inom vissa givna ramar, vare sig om det är frågan om ett kunskapsmässigt eller ett strukturellt handlingsutrymme.

4.2 Standarder för handlingsutrymmets strukturella dimension

Det sociala arbetet styrs av olika politiska och ekonomiska överväganden på nationell nivå och konkretiseras i de regelverk och riktlinjer som ger ramar för socialarbetares handlingsutrymme. Lagarna fungerar som standarder som säger hur ärenden skall behandlas. Lagar är stiftade hierarkiskt, så att grundlagen är bindande och normativ och står över de andra lagarna. Myndigheter har endast tillåtelse att utöva makt som bygger på lag, ”I all offentlig verksamhet skall lag noggrant iakttas.” (Molander 2011, 321; L 1999/731 § 2) Ramlagar och speciallagarnas ömsesidiga förhållande är däremot ofta mer komplicerade. I princip gäller speciallagarna i första hand, förutom då det stiftas om undantag eller hänvisas till ramlagar.

Då regelverken är utspridda och har otydliga hierarkiska förhållanden sinsemellan är de utmanande som standarder. Pylkkänen (2014) visar exempel på det här genom att belysa utmaningarna av handläggning av minoritetsgruppers behovsprövade förmåner, såsom utkomststödet eller mottagningspenningen. Eftersom det i principen om likabehandling existerar en utgångspunkt där alla skall behandlas lika även finns en tanke om att alla är lika och på så vis genom lika behandling uppnå jämlikhet förbiser principen det faktum att alla inte är lika. I ett diversifierat samhälle existerar många olika behov och normer inom olika grupper. Om majoritetsbefolkningens behov och normer är standard för minoritetsgrupper kan diskriminering uppstå. (Pylkkänen 2014, 32-33) För att kunna behandla ärenden krävs att den enskilda socialarbetaren har kännedom om flertalet olika bestämmelser om likabehandling. Bestämmelserna hittas förutom i grundlagen (L1999/731 § 6) även i diskrimineringslagen (L 2014/ 1325) förvaltningslagen (L 2003/434 § 6), klientlagen (L 2000/812 § 4), handikapplagen (L 1987/380 § 6) och jämställdhetslagen (L 1986/609 § 4). Risken för att klienters situationer bedöms endast ur en enda juridisk aspekt istället för att vägas mellan alla de olika bestämmelserna är uppenbar då lagstiftningen består av så många olika lagramverk. Då regelverken är alltför svåröverskådliga kan de betraktas som strikta (Schierenbeck 2003, 46).

Pylkkänen (2014, 22-26) understryker i sitt resonemang att en särbehandling inte nödvändigtvis är frågan om en enskild myndighets bedömning om huruvida handlingsutrymmet skall brukas eller inte; lagen kan vara beordrande. Till exempel bör handlingsutrymme användas i fall där klienter inte annars kan bemötas likvärdigt på grund av något specifikt hinder. (Pylkkänen 2014, 22-26) Otydligheter i regelverken kan skapa ett handlingsutrymme som endera används som 'regeltolkning' då handlingsutrymmet brukas aktivt eller kan leda till 'regeliver', vilket innebär att man minimerar bruk av handlingsutrymme. (Schierenbeck 2003, 46)

Mestadelen regelverk ger allmänna ramar och tjänstemännens uppgift är att tolka och avgöra hur lagarna skall tillämpas (Johansson 1992, 16-17). Regelverken innehåller därför en hel del lagparagrafer som uppmanar till bruk av handlingsutrymme. Med hjälp av Schindlers (2010 ref. i Kotkas 2014, 48-55) kategorisering har Kotkas (2014) beskrivit olika typer av handlingsutrymme inom den finska sociala lagstiftningen. Vi hittar signaler för bruk av handlingsutrymme i texter som uppmanar myndigheter att beakta "särskilda behov", "speciella omständigheter", "skälighet" osv. Det här innebär att en bedömning av individuella omständigheter och därtillhörande situationsanpassning bör göras. (Kotkas 2014, 48.) Motsvarande exempel ser vi i mottagningslagen, då välfärdsarbetare kartlägger asylsökandes sociala situation, "ska de särskilda behov som beror på en persons särskilt utsatta ställning, såsom på åldern eller det fysiska och psykiska tillståndet, beaktas" (L 2011/746 § 6) Avgörande för individuella bedömningar är alltid att bedömningen grundar sig på tillräcklig relevant information.

Skilnader i styrkan av handlingsutrymmet hittas även i bedömning av olika individuella sociala förmåner beroende av de universella, kriterieuppfyllande eller individbaserade standarder. Universella förmåner gäller alla medborgare i en viss grupp, som till exempel beviljandet av barnbidrag. Sociala förmåner som grundar sig på individuella rättigheter bedöms enligt vissa kriterier, till exempel rätt till arbetslöshetsunderstöd. De individbaserade sociala förmånerna bedöms enligt individuella särskilda behov och

förmånen kan variera beroende av vilket behov det är frågan om. Exempel på en sådan förmån är det kompletterande utkomststödet. (Molander, Grimen & Eriksen 2012, 216.)

Myndigheter förbinds juridiskt att använda sitt handlingsutrymme även då det krävs ett utlåtande angående ett ärende. Till expertisutlåtanden hör exempelvis då en läkare bedömer en medborgares arbetsförmögenhet och till det hörande pensionsförmån. (Kotkas 2014, 50.) Inom asylmottagningen kan Migrationsverkets Asylenhet be om utlåtande gällande barnets bästa i särskilda fall (L 2004/301 § 6).

För organisationen är närbyråkraternas individbaserade arbete svårt att direkt övervaka och blir ofta en blind fläck som för allmänheten kan ses som ett svart hål i demokratin (Johansson 1992, 139; Blomqvist & Rothstein 2005, 16). Till välfärdsorganisationens uppgift hör därför att få närbyråkraten att rätta sig efter organisationens krav.

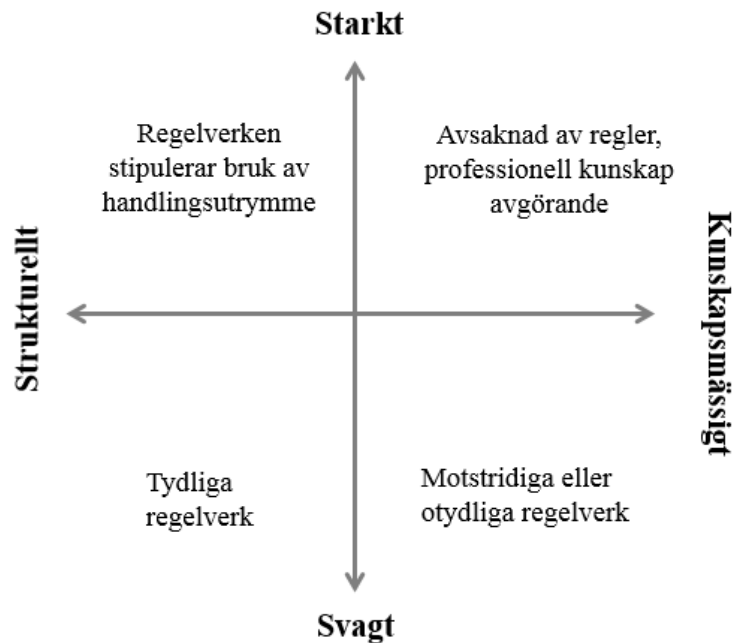
Organisationen behöver även insyn i klienternas situation för att producera, utvärdera och utveckla servicen. Endast på så vis kan välfärdsorganisationen fungera som en buffert mellan staten och det övriga samhället, genom att samtidigt tillgodose statens intressen och se till klienternas intressen. (Lipsky 2010, 25; Svensson et al. 2008, 16, 37; Johansson 1991, 92, 98)

Välfärdsorganisationen kan utöva kontroll över närbyråkraten på flera olika sätt, genom detaljstyrning och specialisering då det är möjligt, genom att påverka värderingar och kognitiva föreställningar samt genom att omvandla klienten och olika arbetsmoment till hanterliga format och kategorier för organisationen. Ramarna för det strukturella handlingsutrymmets skapas inom organisationen genom prioritering och standardisering av klientfallen och genom en produktifiering av arbetsmomenten. För att få tillstånd en masshantering av ärenden som kan behandlas rutinartat omvandlas olika individuella behov i en social process till klienter med standardiserade behov. Den informationsteknologiska utvecklingen har bidragit till skapandet av mätbara

arbetsmoment, som lett till mer avancerade kontrollmetoder liksom även uppföljning av organisationens kostnadseffektivitet. (Johansson 1992, 137; Ellis 2011, 231-232)

Det är inte enbart i organisationens intresse att standardisera, prioritera och göra arbetsmomenten mer rutinmässiga, även närbyråkrater använder dessa som strategier för att klara arbetsbördan. (Lipsky 2010, 83-90, 105-107) På så vis skapar både organisationen och närbyråkraten ramar för handlingsutrymmet av vilka en del kan medföra dilemman för den individuella klienten. Nämligen ju färre faktorer man fäster avseende vid i bemötandet desto mindre är även sannolikheten att klienters omständigheter gäller just det som standardiserats. (Johansson 1992, 68-69; Lipsky 2010, 44-45) Ifall en tillräckligt stor del av klienternas problematik och behov inte omfattas och bemöts på grund av en för noggrann standardisering och detaljstyrning uppstår motstridigheter inom organisationen. Om regelverken dessutom uppmanar till bedömning såsom att ta i beaktande vad som är nödvändigt, rimligt eller skälig medan organisationen eller ledningen utövar detaljstyrning kan det leda till motkrafter. (Johansson 1992, 63-67.)

De strukturella ramarna för handlingsutrymmet förtydligar inte genomgående socialarbetares bruk av handlingsutrymme. Trots att den strukturella dimensionen syftar på ett handlingsutrymme inom ett regelverk och överenskomna uttalade ramar har vi sett att regelverk kan vara vaga och organisationer kan ge motstridiga budskap angående målsättning och grunduppgift. Organisationens administrativa och uttalade regler tolkas i studien som handlingsutrymmets strukturella ramar medan organisationens värderingar, normer och outtalade aspekter som arbetsklimatet ses höra till handlingsutrymmets epistemiska ramar. För socialarbetaren är den strukturella och den epistemiska dimensionen av handlingsutrymmet i ett sammankopplat förhållande som ömsesidigt påverkar varandra och går inte alltid i praktiken att särskiljas. Teoretiskt diskuteras handlingsutrymmet och dess styrka i studien enligt fyrfältet nedan.



Figur 4 Grader och dimensioner av handlingsutrymmet

Nedan till vänster har vi ett svagt handlingsutrymme inom den strukturella dimensionen av handlingsutrymmet, vilket innebär att det inte finns utrymme för individuell bedömning – regelverken är tydliga och bör följas som sådana. Ett starkt handlingsutrymme i en strukturell dimension innebär att regelverken uttryckligen uppmuntrar till bruk av handlingsutrymme. Detta görs bland annat genom uppmaningar i regelverken att ”beakta särskilda behov”, ”speciella omständigheter”, ”skälighet” osv. Ett starkt handlingsutrymme i en epistemisk, det vill säga kunskapsmässig dimension innebär däremot att regelverken inte är tillräckliga för att ledsaga bedömningssituationen. För det sociala arbetet blir den professionella kunskapen avgörande. Ärenden behandlas utifrån teoretisk, faktabaserad och praktisk kunskap inom socialt arbete. Även då handlingsutrymmet är svagt i den kunskapsmässiga dimensionen är den professionella kunskapen avgörande. Här handlar det om att regelverken är många men kan stå i konflikt med varandra eller vara otydliga. Socialarbetaren måste då ha ett brett kunnande i och förståelse av regelverken för att avgöra vilka av de många regelverken som gäller för det specifika fallet.

4.3 Handlingsutrymmet och socialarbetets kunskaper

För handlingsutrymmet är inte enbart regelverk och organisationens strukturer avgörande, handlingsutrymmet påverkas även av ledarskaps- och arbetskultur, klientrelationerna samt personliga värderingar, kunskaper och erfarenheter (Loyens & Maesschalck 2010, 72; Scott 1997, 36; Johansson 1992). Samtidigt kan dessa utgöra krafter som strävar till att påverka socialarbetares yrkesmässiga handlingar och därmed handlingsutrymmet. Enligt Molander et al. (2012) försiggår dessa kamper oftast i vad de urskiljer som den epistemiska, det vill säga kunskapsmässiga dimensionen av handlingsutrymmet. Den strukturella dimensionen handlar om ett utrymme med uttalade standarder inom vilken närbyråkraten har starkare eller svagare frihet att handla, den kunskapsmässiga dimensionen däremot handlar om oklara situationer som kräver en bedömning på basen av reflektion. Man utgår då ifrån att en professionell som delegerats makten att bedöma ska även besitta kunnande i att resonera i frågor där det saknas anvisningar. (Molander et al. 2012, 219.)

Med professionella krav avses de krav som ställs då man arbetar inom ett område där man har ensamrätt att planera och utföra tjänster samt ensamrätt över utbildningen. Karaktäristika för professionen är vidare en vetenskaplig auktoritet eller professionell expertis, allmänhetens förtroende, autonomi, en avgränsad jurisdiktion, egna yrkesorganisationer och en speciell professionell etik. I diskursen huruvida socialt arbete kan ses som en profession eller inte har frågan om autonomi varit problematisk. Socialt arbete är både reglerat och beroende av lokala politiska, sociala och ekonomiska förhållanden. Å andra sidan har den enskilda socialarbetaren stor makt i klientmötet och i valet av att tillvarata klientens intressen. (Svensson et al. 2008, 79, 84-86; Rajavaara 1986, 45-46.)

Socialarbetets kunskapsområde presenteras av Raunio (2002, 137) som en blandning av process-, teoretisk-, personlig- och praktisk kunskap. Kunskap är en interaktion av dessa olika kunskaper och det är svårt att peka på vilken typ av kunskap som utgör basen för

en specifik handling. Enligt Svensson et al. (2008, 227) finns en risk för att en svag kunskapsbas skapar möjligheter för socialarbetare att lättare falla in i rutiner samt utsättas från påverkan utifrån. Men det kan även finnas brister i professionellas slutledningsförmåga. Socialarbetare kan på grund av standardisering och masshantering av klienter fallera i att se olikheter i fall som är olika, vilket kan leda till felbedömning. Socialarbetare kan även basera sina handlingar utgående från den mest tillgängliga servicen eller kunskapen och som står närmast den egna erfarenhetsvärlden professionellt. På grund av tidsbrist är det möjligt att man låser sig vid den första lösningen, vilket hindrar socialarbetare från att hitta nya lösningar. (Lipsky 2010, 105-107; Molander 2011, 332-333.)

Eftersom välfärdsorganisationens och chefernas uppgift är att få närbyråkraten att rätta sig efter organisationens krav utövar den kontroll på olika sätt. Svårigheterna i att kontrollera närbyråkrater medför att en indoktrinering av organisationens normer och krav blir nödvändigt. (Johansson 1992, 93.) En central norm som även återkommer inom asylmottagningen är normen för likabehandling. Närbyråkratens handlingsutrymme anses vara problematiskt eftersom utrymmet möjliggör en stor variation mellan beslut. Speciellt problematiskt blir beaktandet av likabehandling. Principen är att lika fall behandlas lika och olika fall behandlas olika, men hur olika ett fall är från ett annat för att behandlas olika varierar. Risken finns därför både att olika fall behandlas lika eller att lika fall behandlas olika. (Molander, Grimen & Eriksen 2012, 217-218.) Om vi granskar vad som avses med likabehandling ser vi att den grundläggande värderingen bakom likabehandling är jämlikhet. I samhälleliga frågor avser man inte med likabehandling en absolut jämlikhet, där alla får exakt lika stor del av något utan man strävar istället till jämlikhet i relation till ett definierat kriterium. Raunio (2003, 82-83) presenterar fem olika sätt att granska jämlikhet, där endast den aritmetiska jämlikheten handlar om en absolut jämlikhet:

Tabell 4 Jämlikhet enligt kriterium

Jämlikhetstyp	Kriterium	Exempel
1. Aritmetisk	Absolut jämlikhet	Alla får exakt lika stor del
2. Relativ	Ett specifikt definierat kriterium	Jämlikhet i relation till ett visst kriterium
3. Möjligheter	Merit	Alla är jämlika från början, individens självständiga beslut och meriter avgör
4. Behandling	Alla är jämlika inför lagen	Lika fall skall behandlas lika, olika fall skall behandlas olika
5. Slutresultat	Behov	Jämlikhet uppnås när man svarat på allas behov

För socialt arbete är det väsentligt att känna till och motivera för vilken av typerna som gäller inom det egna kunskapsområdet, eftersom typerna inte kompletterar eller stöder varandra. Med meriter som kriteriet till exempel kan man inte beakta omständigheter som kön, social status eller etnicitet för att uppnå annan typ av jämlikhet. Att kunna motivera och rättfärdiga sina beslut hör till socialarbetets redovisningsskyldighet (Juhila 2009, 297).

En redovisning som utgår från den strukturella dimensionen innebär att man hänvisar till de specificerade regelverken samt granskar om de sociala rättigheterna har uppfyllts. En social rättvisa ska främja en jämn fördelning av resurser och förebygga diskriminering. I själva granskandet av reglerna är det samtidigt möjligt att man upptäcker sådana rättigheter som inte tidigare varit i kännedom. För att förenkla bedömningsprocesser förespråkas universella rättigheter, men även i noggrant föreskrivna regelverk måste beslutsfattare ta ställning till flera individuella faktorer. Det finns gränser för hur långt strukturer kan upprättas för att minska handlingsutrymmet. Syftet med de till redovisningsskyldigheten hörande kunskapsmässiga arbetsmetoderna är att förbättra kvaliteten av resonerande. Både själva processerna för resonerandet och förutsättningarna för bedömningen kan utvecklas. Socialarbetare behöver förtydliga de typer av kunskaper, sätt att tänka, värderingar och normer som råder inom professionen. Vidare behövs stödåtgärder i vardagspraktiken, liksom gemensamma bedömnings- och beslutsfattandeforum med kollegor. Då argumenteringen kan övas fungerar reflektionssituationerna stödjande. Slutligen borde brukares medverkan aktivare tas med

i bedömningsprocessen. (Juhila 2009, 308; Molander et al. 2012, 221-226; Rajavaara 2014.)

5 METODOLOGISKA UTGÅNGSPUNKTER

I det här kapitlet presenteras de metodologiska valen, materialet och analysen. Till en början diskuteras de epistemologiska antagandena och val av perspektiv. Med praktikforskning som den övergripande inriktningen närmas socialarbetares erfarenheter som praktisk kunskap. Praktisk kunskap är ofta oformulerad och styrd både av en tyst kunskap och av kontexten. Socialarbetares handlingsutrymme handlar om hur socialarbetare handlar utifrån sin kunskap då det inte finns klara uttalade standarder. Studiens material består både av socialarbetares fokusgruppsamtal men även av ett material utvalda regelkällor. För att studera socialarbetares handlingsutrymme blev det väsentligt att granska de regelverk som juridiskt ramar in handlingsutrymmet. Jag redogör för de olika momenten som fört fram till den kvalitativa innehållsanalysen av resultaten. Avslutningsvis diskuteras de etiska aspekterna.

5.1 Metodologiska perspektiv

Enligt Lipsky (2010, 48-49, 52) är närbyråkratier svåra att utvärdera och granska. Ett typiskt drag för närbyråkratier är deras motstridiga eller otydliga målsättning, vilket innebär utmaningar för operationaliseringen av dessa mål. Inte heller anser Lipsky att närbyråkratier är så långt marknadsiserade att mätinstrument som är typiska för marknadsföretag skulle kunna tillämpas i studier av välfärdsorganisationer. Det här betyder inte att närbyråkratier inte utvärderas och granskas, men vanligtvis mäts då sådant som är möjligt att kvantifiera utan att intervensera i närbyråkraters klientarbete, såsom mängden klientbesök eller handlagda ärenden. Utmaningar i studier av närbyråkraters handlingsutrymme är att den inte är tillgänglig för insyn (Johansson 1992, 139; Blomqvist & Rothstein 2005, 16). En annan utmaning är att klientärenden är individuella ärenden vilket gör det svårt att få fram matchande data (May & Winter

2009, 459-460). Därför utgår flertalet studier från socialarbetares egna uppskattningar och erfarenheter om sitt handlingsutrymme (Evans 2010; Johansson 2012; Blomberg et al. 2014; Palola 2014), såsom även i den här studien.

Eftersom socialt arbete under asylprocessen inte beskrivits eller studerats just alls i Finland är de praktiserande socialarbetarnas erfarenheter och kunskap ovärderligt. Att socialarbetare medverkar i forskningsprocesser är därför eftersträvansvärt (Liebkind 1991, 178). Att välja praktikforskning framför till exempel evidensbaserad forskning föreföll naturligt, eftersom jag själv har egen praktiska erfarenhet av socialt arbete med asylsökanden och en direkt kontakt till praktiken. För evidensbaserade studier ställs krav på en slags avgränsning och jämförande med kontrollgrupper som för den här studien inte var möjlig. Mitt intresse var på verksamhetsmiljön och vilka yttre faktorer som bidrar till att forma det sociala arbetet. (Oscarsson 2013, 227-228.)

Praktikforskningen är en forskningsinriktning som har som mål att befrämja forskningsprocesser där praktiker engagerar andra praktiker och/eller brukare till reflektion och en gemensam kunskapsproduktion och där praktiken och dess möjlighet att utvecklas synliggörs (Julkunen 2011, 62, 71). Praktikforskning kan beroende av inriktning nämnas lite olika, det kan vara frågan om en praktik-baserad forskning, forskning i praktiker och praktikforskning i socialt arbete. Gemensamt för forskningsinriktningarna är att intresset för studien eller problemet skall vara nära praktiken, ofta så att forskarens och praktikerns roll överlappar varandra. Ett annat drag för praktikforskning är att den bejakar en utforskande, kreativ tillämpning av metoder, begrepp och teori. (Satka m.fl. 2005, 11; Saurama ja Julkunen 2009, 294 -295; Salisbury Statement 2009; Julkunen 2011, 66; Goldkuhl 2011.)

Hur socialarbetarna skulle kunna engageras blev en av frågorna för genomförandet av studien. Val av insamlingsmetod innebär alltid även att praktiska faktorer måste tas i beaktande. Ett av dem var, att de cirka 30 socialarbetare som arbetade med

asylsökanden under tiden för materialinsamlingen var utspridda över landet. Det första försöket att samla material handlade därför om att engagera var och en för sig genom en skriftlig narrativ förfrågan. Sedan skulle materialet gemensamt diskuteras vid ett nationellt arbetsmöte. Men den utskickade förfrågan resulterade endast i några få svar. Jag behövde därför närma mig socialarbetarna på ett annat sätt och valde att använda de regelbundna nationella arbetsmötena för socialarbetarna för att ordna fokusgruppsamtal och på så vis samla in socialarbetarnas erfarenheter. Socialarbetarna frågades om vilka regelverk de ansåg vara mest väsentliga i sitt arbete, och de tillkom som ett andra material. Under studiens gång visade de sig ha en större betydelse för förståelsen av handlingsutrymmet än vad jag initialt utgått från.

5.2 Fokusgruppsamtal som material

Fokusgruppsamtal är en forskningsteknik där material insamlas genom att banda in samtal av en utnämnd grupp och där samtalsämnet förutbestäms av forskaren – forskarens intresse utgör fokusen medan gruppmedlemmarnas samspel skapar materialet. Materialet från fokusgruppsamtal är vanligtvis rikt eftersom deltagarna influeras av varandra och ofta tar upp en bredare skala av idéer än i individuella intervjuer. En annan fördel med fokusgruppsamtal är att deltagarna i samtalen producerar och upprätthåller den existerande sociala verkligheten och socialt delad kunskap. Materialet berikas ytterligare av att socialarbetarna är delaktiga i andra och större sociala grupper, såsom förläggningarna som organisation och de hämtar sina åsikter och erfarenheter ur dessa in i grupsamtalen. Fokus på analysen är därför på ett gemensamt skapat material, som genererats i ett specifikt sammanhang av socialarbetare. (Morgan 1997, 6, 60; Markovà et al. 2007, 25, 50; Wibeck 2010, 51.)

Det första materialet består av fyra fokusgruppsamtal. I de fyra grupperna deltog sammanlagt 18 personer som representerade 15 av 19³ då verksamma förläggningar för

³ Fokusgruppsamtalen hölls hösten 2014, sedan studien inletts 2012 hade fyra förläggningar lagts ner och en femte nedläggning var aktuell vid samtalens tidpunkt.

vuxna och familjer. Deltagarna var både socialarbetare och socialhandledare som hade hand om socialt arbete på förläggningarna. Fokusgruppsamtalen hölls samtidigt i Migrationsverkets föreläsningssutrymme och pågick i 45-60 minuter. Samtalen ljudinspelades för att senare transkriberas. De socialarbetare som arbetade vid förläggningar för ensamkommande barn, en arbetsgrupp som deltog på distans och en grupp på två personer kom inte att ingå i det slutliga materialet.

Uppgifter om socialarbetarnas utbildning och arbetserfarenhet samlades inte in, den här studien granskar det sociala arbetet som verksamhetsområde i helhet och granskar inte bakgrundsfaktorer till handlingsutrymmet på individnivå. Största delen har längre arbetserfarenhet (över fem år), medan ungefär hälften av socialarbetarna på förläggningarna hade lägre högskoleutbildning och saknade behörighet, något som även konstaterats i andra studier (se Lukkaroinen 2005, 50; Hansén-Haug 2014, 68-69). För enkelhetens skull används i den här studien termen socialarbetare för de personer som har hand om socialt arbete oberoende av behörighet eller utbildning.

Insamlingen av fokusgruppsamtalen gjordes som avslutning på ett två-dagars nationellt arbetsmöte för socialarbetare inom asylverksamheten. Under den första dagen hade den uppdaterade personskyddslagen behandlats och den andra dagen hade börjat med två presentationer. Hannele Hansén-Haug berättade om sin pro gradu avhandling om dokumentering och informationsteknik som hjälpmedel i klientarbete på förläggningen. Nina Ruokoniemi presenterade en litteraturöversikt i socialt arbete med asylsökanden. För att introducera ämnet handlingsutrymme hade jag förberett ett så kallat stimuli-paket. Stimulipaket är avsedda att skapa en gemensam föreställning om problemområdet som ska diskuteras. I det här finns ett dilemma som måste beaktas i analysen; materialet skall samtidigt vara informativt men inte innehålla alltför många färdiga argument, så att de inte oreflekterat återanvänds i fokusgruppsamtalen. Det är socialarbetarnas egna åsikter och erfarenheter som är intressanta för studien, inte sådana de leds till att återge. Samtidigt är det nödvändigt att organisera och förbereda fokusgrupperna, de kan inte föra fritt flytande samtal. (Markovà et al. 2007, 75-76;

Wibeck 2010, 75, 79.) Stimulipaketet var även nödvändigt, eftersom det här inte var frågan om fokusgruppintervjuer ledda av en moderator. Avstånden mellan förläggningarna innebar att fokusgruppintervjuer i praktiken skulle vara utmanande att genomföra. Fördelen med fokusgruppsamtal utan moderator var att arbetsmötet gav möjlighet att nå möjligast många socialarbetare från olika förläggningar. Nackdelen med ostrukturerade fokusgruppsamtal är att vissa ämnesaspekter kanhända aldrig kommer på tal om inte de introduceras av en moderator (Wibeck 2010, 57). För att få en bredd i diskussionerna fanns därför två olika enkäter som diskussionsunderlag.

Inför förberedelserna av stimulipaketet ställdes jag inför ett annat dilemma; om socialarbetare inom praktikforskning ska tas med som professionella och reflekterande yrkesutövare, borde de då inte öppet som jämbördiga tas med i studiet av problemområdet? Var inte det praktikforskningens kärna? I stimulipaketet, det vill säga diaförelisningen⁴ presenterade jag slutligen kort mitt intresse för området, teoretiska utgångspunkter och några tidigare studier. Förelisningen innehöll rikligt med bilder i syfte att på så sätt tankemässigt väcka fler associationer i motsats till vad det skrivna ordet kanhända i dessa situationer förmår göra, även om verbala budskap inte gick att undvika.

Det var väsentligt av flera orsaker att socialarbetarna skulle känna sig tillräckligt bekväma i gruppen; för att det skulle uppstå tillräcklig tillit till studien men även för att tillit deltagare emellan kunde skapas. Avsikten var att förmå fånga in så varierade uttalanden som möjligt om socialarbeters olika erfarenheter och kunskaper. Vidare hade samtalen som uppgift att fungera som ett reflektivt forum för gemensamt kunskapsskapande, där en jämbördig diskussion är en förutsättning för att de praktiker som i vardagen utförs kan betraktas ur nya perspektiv och utvecklas (Saurama & Julkunen 2009, 300).

⁴ Materialet återges i bilaga 1

Eftersom alla inte kände varandra kunde socialarbetarna fritt välja i vilken grupp de satt. De flesta stannade kvar vid det bord de tidigare under dagen suttit vid. I den första gruppen deltog sammanlagt fyra socialarbetare, varav tre arbetade på förläggningar som låg relativt nära varandra och en socialarbetare som endast ytligt sett var bekant med de övriga. Den andra gruppen bestod av fem deltagare, varav två deltagare arbetade under samma organisation men i förläggningar på skilda orter. De övriga tre deltagarna var inte bekanta med varandra. Även den tredje gruppen hade fem deltagare från fem olika förläggningar. Den sista gruppen bestod av fyra personer som kände varandra väl.

För att få så rikt material som möjligt hade två olika skriftliga uppgifter⁵ utarbetats. Två grupper samtalade därför utgående från uppgift A:

1. Beskriv tre situationer i ditt klientarbete, där du använder handlingsutrymmet.
2. I vilka konkreta saker eller situationer i klientarbetet borde det finnas större handlingsutrymme?
3. I vilka situationer önskar du att du hade mindre handlingsutrymme? Hur skulle det stöda ditt arbete?

De här två grupperna kom att använda en stor del av samtalen till att diskutera handlingsutrymmet i förhållande till mottagningspenningen och handlingsutrymmets gränser i termer av makt eller att inte ha makt. I båda grupperna uppstod underliggande spänningar, man prövade på olika ställningstaganden och presenterade tidvis även stereotypiska föreställningar för att leda diskussionen vidare. I en av de här grupperna uppstod långa pauser, vilket kan tyda på att åsikterna deltagarna emellan var för stora för att diskuteras i samklang (Wibeck 2010, 107). I den andra gruppen verkade spänningarna leda till att man mot slutet letade efter gemenskap och konsensus genom att ta avstånd till klienten. En slags alienation som Lipsky (2010, 77-79) beskriver uppstår då närbyråkrater enbart kan arbeta med delar av klienters problem men inte har kontroll över slutresultatet för sitt arbete och arbetsinsatsen eller över sin arbetsrytm.

⁵ De ursprungliga uppgifterna finns i bilaga 2

I uppgift B uppmanades socialarbetarna att diskutera följande:

1. Vilka är de viktigaste anvisningarna och lagarna i ditt vardagsarbete?
2. Beskriv en motstridig klientsituation eller ett fall som har utmanat ditt handlingsutrymme.
3. Vilka saker stöder eller möjliggör bruket av handlingsutrymme?

Dessa två grupper kom att fokusera en hel del på socialarbetares handlingsutrymme i förhållande till andra yrkesutövare. Ett gruppsamtal präglades av att en av socialarbetarna samtidigt med ett textmeddelande hade fått veta om en pågående utvisning av sin klientfamilj. Utvisningen hörde inte till de mer rutinerade, den utfördes genom att familjen på morgonen tagits i förvar vilket innebar att föräldrarna inte hade haft möjlighet att säga upp sig från sina arbeten eller säga upp sin lägenhet som de hade hyrt. Den pågående klientsituationen bidrog till att samtalet hölls på en nivå som var i direkt kontakt med praktiken.

Vanligt är att man under de nationella arbetsmötena för socialarbetarna jämför och diskuterar linjedragningar på olika förläggningar och även under fokusgruppsamtalen talade man ofta om de olika lokala principerna på förläggningar. Det mest förekommande temat i grupperna var därför vilket ekonomiskt stöd som kunde beviljas utöver basstödet, vem som slutligen gjorde beslut om specialservice och socialarbetarnas behov av mer enhetliga principer. I alla samtal berörs även socialarbetarens ansvarsområde och hur det ter sig för andra yrkesgrupper och myndigheter. I alla utom en grupp diskuterades även socialarbetets kunskapsbas som stöd i handlingsutrymmet.

Efter en grov bastranskription kunde man lägga märke till att grupperna skilde sig dynamiskt och till samtalssätt. I en av grupperna uppstod några gånger även parallellsamtal, det vill säga en splittring eller 'schisming' men samtalet återgick efter någon minut till ett gemensamt ämne (Markova et al. 2007, 96). Diskussionerna lockade till att göra en förenklad samtalstranskription där turtagningar med överlappande tal, betoningar, pauser och annan verksamhet som kan urskiljas från ljudbandet skrevs ut. Tecken som använts i utskriften är:

Tabell 4 Symboler för transkription av fokusgruppsamtalen

-	avbrutet tal
.	final intonation
,	fortsättande, relativt platt intonation
—	med betoning på det understreckade
[	överlappande tal
(.)	mikropaus
(3)	tystnad i sekunder
hh	utandning
.hh	inandning
* *	sägs skrattande
(())	vad som försiggår
(imj)	otydligt tal
(xxx)	obegripligt otydligt tal

I två av fokusgruppsamtalen hade deltagarna fått skriva upp de viktigaste anvisningarna och lagarna som de använder sig av i sitt vardagsarbete.

5.3 Regelverk som material

De regelverk som socialarbetare berättade att de mest använde sig av var mottagningslagen, styrdokument som Migrationsverkets Enhet för mottagande gett ut samt Lag om utkomststöd (L 1997/1412). Jag utgick från dessa samt sådana regelkällor jag själv kände till som centrala för det sociala arbetet under asylprocessen. Dessa var Rådets direktiv om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna (2003/9/EG) och Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om ändring av vissa lagar

som har samband med den (2010/266). Urvalet var till en början brett eftersom exakta forskningsfrågor och metod inte var fastställda. Medan studien fortgick uppdaterades både direktivet och delar av mottagningslag. Detta innebar att de äldre lagtexterna måste jämföras med de uppdaterade texterna och hänvisningar till både äldre och uppdaterade regelverk finns med i studien. En uppdatering handlade till exempel om att hänvisningen till den nya socialvårdslagens nya paragraf uppdaterats, men själva innehållet förändrades inte. Den största förändringen gällde mottagningslagens § 14 a angående mottagningstjänsternas tillhandahållande. Eftersom den trädde ikraft 1.7.2015 och de praktiska följderna kunde ses sommaren 2016 har jag avgränsat studien beträffande denna paragraf. I övrigt blev det senare under processens gång klart att materialet av regelkällor skulle begränsas till de för det sociala arbetet mest centrala lagparagraferna inom mottagningslagen. Dessa är § 5 om beaktandet av barnets bästa, § 6 om särskilda behov för utsatta personer, § 19-20, 23 och 29, vilka gäller beviljandet av asylsökandes mottagningspenning samt § 25 som stadgar om asylsökandes rätt till socialservice. För beviljandet av mottagningspenningen gäller även mottagningslag § 22 och 24, men de ingår inte som de mest centrala vad gäller handlingsutrymmet och har därför lämnats bort. Regelkällorna återges som sådana i Bilaga 3. Urvalsprocessen tog sin tid men det är inte ovanlig inom praktikforskning, där en praktiker utgår från ett praktiskt dilemma utan att exakt kunna sätta fingret på vad det egentligen handlar om (Fook 2001, 118).

Metodkraven angående studier av juridiska aspekter inom det sociala arbetet och rättsvetenskapliga studier har flera gemensamma drag. Rättshierarkin ska följas så att författningstexter, främst lagar och förordningar, är det mest betydelsefulla tolkningsmaterialet. Inom det sociala området kompletteras lagtexterna ibland av rekommendationer från en myndighet som har bemyndigats att utfärda bindande föreskrifter. För det sociala arbetet under asylprocessen gäller det främst Migrationsverkets Mottagningsenhets riktlinjer tillsammans med social- och hälsovårdsministeriets föreskrifter. Regelkällor är informationsbärande texter och som andra texter tolkas. Vissa lagparagrafer krävde ytterligare bakgrundsinformation för att kunna tolkas, till exempel om tillämpning av lagen på personer i utsatt ställning (L

2011/746 § 6). Här använde jag Regeringens propositioner som bakgrundsmaterial tillsammans med Eu Rådets:s direktiv om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (2013/33/EU). Genom att Finland ingår i den Europeiska unionen är EG-rätten, med förordningar, direktiv och beslut även en del av den i Finland gällande rätten. Eftersom texterna tolkas, är de inte nödvändigtvis samma som vad de som skrivit texten avsett. Även regelverk kan därför närmast som konstruktioner (Hollander & Alexius Borgström 2005, 129-131, 133, 136; Evans 2010, 35.)

Jag har närmat mig materialet ur ett socialkonstruktionistiskt förhållningssätt, vilket innebär att regelverken förstås som konstruktioner som byggts upp under en viss historisk tid och i särskilda omständigheter (Hacking 2004, 74).

Socialkonstruktionismen har kritiserats för att förbise det faktum att världen inte enbart är socialt konstruerad. Då Berger och Luckmann (1998) beskrev den sociala konstruktionen av vår uppfattning och känsla för vardagens olika verkligheter utgick de dock från att den sociala verkligheten är konstruerad av både en objektiv och av en subjektiv verklighet, allt består inte av konstruktioner (Berger & Luckmann 1998, 153).

Socialkonstruktionister har haft som syfte att avslöja hur fenomen som verkar oundvikliga, icke-konstruerade i själva verket kan vara konstruktioner. Då fenomen närmast som konstruktioner finns även möjlighet till förändring av skadliga fenomen. Men om något anses vara ett tillfälligt resultat av ett socialt arrangemang finns heller ingen poäng med att säga att det är socialt konstruerat (Hacking 2004, 26, 42.)

Handlingsutrymmet ses i den här studien som olika strukturella och kunskapsmässiga konstruktioner, varav regelverken hör till de strukturella.

5.4 Analys

Som i kvantitativa analyser kan även fokusgruppsamtal granskas enligt kvantiteten av det talade, det vill säga vilket tema som diskuteras av de flesta och upptar mest tid. Men det att ett visst tema upptagit mest tid och därmed varit behändigast att tala om tyder

visserligen på intresse, men är inte nödvändigtvis ett tecken på att det är viktigt. Utmaningen för tolkning av fokusgruppsamtal är därför att urskilja det som deltagarna anser vara viktigt från det som de anser vara intressant. (Morgan 1997, 62) En annan utmaning är de böljande och cirkulerande presentationerna av erfarenheter under samtalen. Under ett fokusgruppsamtal byggs sällan formuleringar upp i en strukturvänlig logik, samtalens framskridande beror av deltagarna och ämnen kan utvecklas för att kullkastas och motarbetas under samtalens gång. En systematisk steg-för-steg analys är därför problematisk. (Bloor et al. 2001, 70; Marková et al. 2007, 49.) Istället har de olika faserna under hela forskningsprocessen såsom problemformulering, metodbestämning, materialinsamling, analys och tolkning av resultaten glidit över i varandra och tidvis varit parallella, vilket förekommer i kvalitativa studier (Repstad 2009, 17).

För att komma igång med analysen av fokusgruppsamtalen använde jag den teknik som bland annat Marková et al.'s (2007) beskriver. Först letade jag efter alla samtalssekvenser som tydligt berörde handlingsutrymmet. Ofta återkommer grupperna till tidigare ämnen och genom en tematisering av samtalen kan utvecklingen även följas bättre. För att identifiera övergångar i sekvenser kan man leta efter en rad av korta svar, pauser, skratt, användning av allmänna uttryck. För varje sekvens som består av en inledning, ett upptag av en tanke, idé eller argument, ett "sub"ämne eller en aspekt på ett ämne ges en etikett. Episoder av liknande ämnen ges liknande eller samma etikett. Kallprat har lämnats bort. Följande steg var att dela in etiketterna i teman som jag ställde upp i tabeller. (Marková et al. 2007, 136-138.) De olika tema-områden var; vad är handlingsutrymme, enhetliga riktlinjer, samarbete, socialt arbete som profession och klienter. I det här skedet prövade jag olika sätt att kategorisera och framställa materialet medan jag samtidigt hade en känsla av att vara bunden till vissa perspektiv. Hur mycket hade stimulipaketet lett mig och deltagarna in på dessa teman. Jag läste hela materialet på nytt och gjorde nu summeringar av samtalen.

I det följande steget återgick jag till teorin, den tidigare forskningen och studiens forskningsfrågor för att göra en avgränsning och ett urval av de aspekter som skulle belysas i studien. På det sätt regelverk presenterats bland annat av Kotkas (2014) granskade jag nu hur de väsentligaste lagarna för det sociala arbetet med asylsökanden kunde bedömas i frågan om handlingsutrymme. Genom att granska om lagtexten innehåller uttryck som 'kan' och 'får' det förekom direkt uppmaning om utförande av bedömning eller adjektiv som till exempel 'skäligt/oskäligt', 'rimligt', 'särskilda behov' med mera gjordes en indelning mellan starkt och svagt handlingsutrymme (Kotkas 2014, 43, 48). Exempelvis då mottagningslagens § 20 X moment säger att "Inkomsterna och tillgångarna beaktas vid beviljandet av mottagningspenning på det sätt som bestäms i lagen om utkomststöd" är standarderna tydliga och handlingsutrymmet obefintligt. Däremot är handlingsutrymmet starkt i mottagningslagens § 19; "kompletterande mottagningspenning [kan beviljas] för att täcka utgifter som ansetts behövliga på grund av en persons eller familjs *särskilda behov eller förhållanden*." Lagtext som på detta vis stipulerar till bruk av handlingsutrymme ger de jure starkt handlingsutrymme, den till och med förpliktigar till att använda handlingsutrymme (Pylkkänen 2014, 26). I tolkningen av paragraferna granskade jag även regeringens propositioner, EU:s minimidirektiv i frågorna samt Migrationsverkets anvisningar, för att se om det handlingsutrymme som stipuleras om även återkommer i dessa dokument. Med hjälp av fyrfältet ⁶ som presenterades i 4.2 kunde jag granska hur de olika graderna av starkt och svagt samt dimensionerna mellan strukturellt och kunskapsmässigt handlingsutrymme förhöll sig till varandra.

Slutligen återgick jag till fokusgruppsamtalen och gjorde än en gång förteckningar över i vilka situationer handlingsutrymmet verkar förekomma, vad som upplevs utgöra ramarna för handlingsutrymme och vilka motsättningar inom handlingsutrymmet socialarbetare berättar om.

⁶ Se Figur 4 Grader av handlingsutrymmet, s 39

5.5 Etiska aspekter

Forskning är aldrig värdeneutral och därför är det skäl att reflektera över de olika besluten i olika skeden av studien (May 2001, 75). För att kunna bedöma om tillvägagångssättet för studien uppfyller de etiska kriterierna måste förfarandet beskrivas, vilket gjordes ovan. Socialarbetarna informerades om studien och dess syfte innan fokusgruppsamtalen. Deltagandet baserade sig på frivillighet och socialarbetarna har gett sitt skriftliga samtycke. Innan detta tillfälle hade forskningslov beviljats från de kommuner där förfaringssättet ingick, det vill säga från Helsingfors stad, Joutseno flyktingförläggning, Kajaana flyktingförläggning, Mänttä-Vilppula flyktingförläggning och Vasa stad.

Eftersom endast ett trettiotal personer arbetade med socialt arbete för vuxna och familjer vid förläggningarna i Finland vid tiden för materialinsamlingen fanns en förhöjd risk för igenkännande av deltagare (Rauhala ja Vironkannas 2011, 242). För att öka deltagarnas anonymitet återges citaten endera som ett yttrande från en gruppmedlem eller som en socialarbetare med ett nummer. De flesta samtalen har översatts från finska till svenska.

I analysen finns en svår balansgång i att samtidigt sträva till att kritiskt granska och analysera praktiker i socialt arbete för att kunna komma fram med något nytt samtidigt som deltagarna har rätt att få sitt bidrag bearbetat och framställt med respekt. Målet med studien är att den ska vara till nytta för både socialarbetare och asylsökande samt att den med fördel kan presenteras även för nya socialarbetare som söker sig till området. (Rauhala ja Vironkannas 2011, 246, Backman et al. 2012, 219-225.)

6 REGELVERK SOM STRUKTURELLA RAMAR FÖR HANDLINGSUTRYMMET

Enligt studiens teoretiska utgångspunkter utgör regelverken de strukturella ramarna för socialarbetets handlingsutrymme inom asylmottagningen. I detta kapitel redogörs för analysen av de utvalda regelverken⁷. De regelverk som socialarbetare mest använde sig av var mottagningslagen tillsammans med de styrdokument som Migrationsverkets Enhet för mottagande gett ut. I granskning av det sociala arbetet inom asylmottagningen är Lag om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (L 2011/746), även kallad mottagningslagen⁸ självfallet utgångspunkten. Först granskas § 25, som stadgar om asylsökandes rätt till socialservice, för att fortsätta med § 5 om beaktandet av barnets bästa och § 6 om personer i sårbar ställning. Slutligen granskas handlingsutrymmet för mottagningspenningen ur mottagningslagens § 19-20, 23 och 29.

I analysen har fyrfältet som presenterades i kapitel 4.2. utgjort utgångspunkten i granskande av nämnda lagparagrafer. Enligt fyrfältet är handlingsutrymmet svagt då regelverken medger minsta möjliga tolkningsutrymme och starkt då regelverken uppmanar till beaktande av individuella omständigheter. I fall där regelverken är bristfälliga, vaga eller motstridiga är handlingsutrymmet ofta svagt och handlingsutrymmet påverkas i större grad av andra ramar. Vilka de är varierar enligt arbetskultur, ledarskap, organisationens förväntningar, samhällspolitiska eller den egna professionens kunskaper. (May & Winter 2009; Rostila et al. 2011; Johansson 2012.) Då regelverk överhuvudtaget saknas i avgörandet av ett ärende växer vanligtvis graden av handlingsutrymmet om kunskapsbasen är tillräcklig och ärendet finns de facto hos socialarbetaren (Molander et al. 2015, 214-215).

⁷ Återges i sin helhet i Bilaga 3.

⁸ På finska kallad ”vastaanottolaki”

6.1 Nödvändig social service och socialvårdslagen

Enligt grundrättigheterna, som utgör underlag för lagstiftningen på olika områden, har var och en som vistas i Finland samma fri- och rättigheter, med undantag för rätten att rösta (L 1999/731 kap. 2). Rätten till den finländska socialförsäkringen baserar sig på stadigvarande bosättning och en kommunplats i Finland, den gäller inte asylsökanden (L 1993/1573 § 3; L 1994/201 § 4). Tryggandet av de grundlagsenliga sociala rättigheterna har därför stiftas om i mottagningslagen.

Asylsökandes rätt till nödvändiga socialvårdstjänster omnämndes tidigare i samma paragraf som de övriga mottagningstjänsterna (L 1999/493 § 19) men förtydligades av en helt egen paragraf i mottagningslagen (L2011/746 § 25). Paragrafen har ett vidsträckt tillämpningsområde genom att direkt hänvisa till socialvårdslagen angående vad som menas med socialvård och vem som juridiskt ska bedöma om rätten till socialservice. I paragrafens första moment sägs att asylsökande ”har rätt till socialservice enligt 14 § i socialvårdslagen, om en yrkesutbildad person inom socialvården bedömt den vara nödvändig under den tid som personen har rätt till mottagningstjänster”. Lagtexten ställer en standard om att personen skall ha en viss behörighet för att svara för det sociala arbetet på förläggningen. Vidare har personen som svarar för socialservicen⁹, som jag i studien för enkelhetens skull benämner socialarbetaren, ett starkt handlingsutrymme, socialarbetaren *bör bedöma* om huruvida behovet av socialservicen är nödvändig. Tolkningen blir då att asylsökande inte har rätt till samma socialservice som kommuninvånare enligt socialvårdslag § 14 förutom då socialarbetaren bedömer den som nödvändig. Enligt socialvårdslagen är dessa förutom socialt arbete och social handledning även ”social rehabilitering, familjearbete, hemservice, hemvård, boendeservice, service på en institution, service som stöder rörlighet, alkohol- och drogarbete, mentalvårdsarbete, rådgivning i uppfostrings- och familjefrågor, övervakning av umgänge mellan barn och förälder, ledighet för personer som vårdar en anhörig eller närstående, annan socialservice som är nödvändig för klientens välfärd och

⁹ I mottagningslagen avses med begreppen socialt arbete och socialhandledning vad som definierats i socialvårdslagens § 15-16

som tillgodoser de behov som avses i 11 §.” I Regeringens proposition sägs om den sociala servicen att den kan till exempel vara ”nödvändig socialarbete, rådgivning i uppfostrings- och familjefrågor, hem- och boendeservice, anstaltvård, familjevård samt tjänster för personer med funktionshinder” (RP 2010/266, 58). Vidare skall i bedömningen ”beaktas den uppskattade längden på klientens vistelse i Finland.” Till handlingsutrymmets ramar hör således att ju mer vetskap det finns om asylsökandes tillfällighet inom asylmottagningen desto högre är kriterierna för att socialservice skall ordnas. I praktiken är det svårt att förutse hur asylansökan utfaller, men Regeringens proposition (2010/266, 58) visar att kriterierna för ordnandet av social service borde vara höga. Service som social rehabilitering, alkohol- och drogarbete samt ledighet för personer som vårdar en anhörig eller närstående är exempel på service som sällan ordnas under asylprocessen, även om det för handlingsutrymmets strukturella ramar ter sig möjligt.

I en vidaregranskning av socialvårdslagen kan vi se att normerna i lagens § 6 och 11 upptas i mottagningslagens § 25: ”Arbetet omfattar rådgivning, handledning och utredning av sociala problem samt andra stödåtgärder som upprätthåller och främjar individens och familjens trygghet och förmåga att komma till rätta samt samfunds funktionsduglighet.” (L 2011/746 § 25 mom 2.) Underförstått däremot är att Lag om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (L 2000/812) gäller även i socialt arbete inom asylmottagningen. Men i övrigt lämnar mottagningslagens § 25 öppet i vilken utsträckning socialvårdslagen kan tillämpas.

Mottagningslag § 25 ger ett starkt handlingsutrymme, även om det inte är vad socialarbetarna själva berättar om sitt handlingsutrymme. Lagparagrafens hänvisning till socialvårdslagen leder till följdfrågor som handlar om i vilken grad socialvårdslagens § 14 konkret är möjlig att tillämpa. Socialvårdslagen är skriven för kommuninvånare och beaktar en bredd av service som till alla delar underförstått inte är tillgänglig för asylsökanden. Den här vagheten blir ett problem i det praktiska arbetet. För en ytterligare förståelse behöver vi granska vilka övriga standarder mottagningslagen ger.

6.2 Barnets bästa och barnskyddet

Enligt mottagningslag § 5 ska ”särskild uppmärksamhet fästas vid faktorer som hänför sig till barnets bästa och barnets utveckling och hälsa. Vid bedömningen av barnets bästa ska bestämmelserna om bedömning av barnets bästa i barnskyddslagen beaktas ” (L 2007/417 § 5). Uppmaningen om att faktorer angående barnets bästa, såsom barnets utveckling och hälsa ska beaktas innebär en uppmaning till en individuell bedömning. Handlingsutrymmet är även här starkt och förstärks ytterligare genom en vidare hänvisning till barnskyddslagen. Likaväl uppmanar mottagningsdirektivet till att ”säkerställa en levnadsstandard som är lämplig för de underårigas fysiska, psykologiska, andliga, moraliska och sociala utveckling.” (2013/33/EU art. 23; 2003/9/EG art. 18) samt se till att barn har möjlighet att delta i fritidsverksamhet och utomhusaktiviteter.

Begreppet barnets bästa är ett begrepp som indikerar på ett starkt handlingsutrymme. Det är samtidigt ett begrepp som är relativt, bedömningen av barnets bästa enligt barnskyddslag görs i en bestämd situation och vanligtvis genom ett avvägande mellan olika möjligheter. Mer allmänt kan man säga att barnets bästa beaktas då man förstärker skyddande faktorer och att dessa är en psykiskt och fysiskt trygg omgivning, skolgång samt förebyggande av materiell och social marginalisering. (Parsons 2010, 45; Lähtenmäki 2013, 177.)

Rätten till förskola och grundutbildning gäller alla barn ”som bor på kommunens område” och enligt mottagningsdirektivet ska barn ha tillträde till utbildningssystemet senast tre månader efter att asylansökan gjorts (L 1999/731 § 16; L 1998/628 § 4; 2003/9/EG art. 10; 2013/33/EU art. 14.2; RP 2014/171, 5). Skolgången har på vissa förläggningar tidvis varit problematisk och diskuteras i ett av socialarbetarnas fokusgruppsamtal. Socialarbetarna delar uppfattningen om att skolan har en positiv verkan på barn, men det uppstår frågor kring avbrotten och den möjliga utvisningen.

ibland säger de' därifrån skolan att- de' att- förläggningarna borde ha en egen skola för nu e de' ju så förstås att en del får nekande och avvisas å så och så har de fått se de här goda en stund (S 10)

Familjernas utvisning har följder för barnen, barnens klasskamrater och lärarna. Situationerna är skrämmande, speciellt då utvisningen är plötslig. För klasskamraterna uppstår frågor om vad som hänt den utvisade. (Lähtenmäki 2013, 121-126.) Kritik har även riktats till familjernas förflyttningar från transit-förläggning till väntetidsförläggning. De leder till att barn är tvungna att avbryta skolgången för att köa på plats i den nya kommunen och flytten orsakar bevisligen både stress och framkallar rädslor. (Parsons 2010, 45; Lukkaroinen 2005, 10; Lähtenmäki 2013, 98.)

För barn som bor på förläggningen varierar förutsättningarna för en psykiskt och fysiskt trygg omgivning. Faktorer som påverkar asylsökandes barns upplevelser av trygghet påverkas av faktorer såsom hurdan själva byggnaden som förläggning är, vilka människor som bor och arbetar på förläggningen, vilken kontakten med närmiljön är och hurdant samhällsklimat som råder. Förläggningar är ofta gamla institutioner med utrymmen främst för vuxna. Vanligt är att hela familjen bor i ett rum och boendestandarden är minimal för att inte bli en dragningsfaktor för att locka nya asylsökanden. (Seeberg et al.2009, 402-408; Lähtenmäki 2013, 106-110.)

Själva asylprocessen i sig är på många sätt stressfylld för familjer. Familjers illamående kan ses på barnen som rastlöshet, regressivt beteende, depression, mardrömmande och rädslostillstånd. (Sourander 2007; Lähtenmäki 2013, 175.) Barn och familjers stödbehov var ett ämne som diskuteras i alla fokusgruppsamtal. Handlingsutrymmet upplevs vara begränsat och handlar i första hand om det individuella klientarbetet. En del av familjerna skulle behöva stödåtgärder som inte finns att erbjuda, men gruppen är enig om att grundservicen ska vara samma för alla. Nedan följer reflektioner över vilket handlingsutrymmet och behovet är:

ja' fundera' att liksom hur jag använder handlingsutrymme (.) i mitt arbete, ja' begränsas alldeles fruktansvärt i vissa uppgifter fastän ja' använder ganska mycke' makt, å de' e belastat, belastat de' där (.) familjearbete', de' e helt hemskt, att i stora drag görs prioriteringen där. att på nåt sätt går ja' hela tiden som liksom en stötdämpare, så där behövs ganska mycke' de' där (.) handlingsutrymme (S 8)

Beviljande av tilläggservice ingår inte i socialarbetarnas handlingsutrymme och handlingsutrymmet handlar då om att på individnivå försöka dämpa en eskalering av familjers problem. Ett sätt att stöda och öka känslan av trygghet och upprätthålla familjers funktionsförmåga är förutom barnens skolgång även föräldrars språkkurser och utbildning samt meningsfull fritidssysselsättning (Sourander 2007, 483).

Socialarbetarna jämförde hur de olika förläggningar stödde barns fritidsverksamhet och familjers sysselsättning i förebyggande syfte. Här var man ofta överens om att trots att vissa förläggningar knappt hade någon sysselsättning eller beviljade något stöd alls för barns fritidsverksamhet borde barnfamiljer kunna stödas tillräckligt.

En annan grupp diskuterar samma fråga och kriterier som krävs för att kunna använda tilläggservice.

det är nog ganska noggrant me de där känns de som att just som så där förebyggande att man kan se att, för att undvika till exempel att en mamma blir helt som slutkörd och de blir som dyrare att åtgärda, men att de e som att på nå sätt, de e väldigt strängt, i allafall hos oss att int nå myki sånt förebyggande när man tar upp det till diskussion, så e de nog att försök så långt som möjligt att undvika de (S 11)

Då det är frågan om barn är en barnskyddsoro och behov av en barnskyddsutredning ett kriterie för tilläggstjänster. Barnskyddet i förhållande till familjer på flykt och asylsökanden har inte studerats i Finland. De specialfrågor som aktualiseras vid bedömning om barns bästa inom asylmottagningen handlar ofta om dilemman mellan barns rätt till trygghet och skydd, rätt till delaktighet och att höra till ett socialt sammanhang samt rätt till sina vårdnadshavare. Ett barn som är på flykt har redan förlorat en stor del av den trygghet som uppväxtmiljön och det sociala sammanhanget erbjuder och avväganden om vad som kommer i första hand då andra rättigheter inte förverkligas är svåra. (Eastmond 2010, 93)

I praktiken har otydligheter i ansvarsfördelningen vid barnskyddsoro i vissa fall lett till att barn inte fått stöd eller ett barns omständigheter inte utretts lagenligt. Social- och hälsovårdsministeriet (2016) har som en följd av detta gett ett utlåtande, där man påvisade barnets rätt till såväl en bedömning angående barnets eventuella brådskande

behov av barnskydd samt en bedömning av servicebehovet (L 2014/1301 § 36). Kommunförbundet (2016) informerade kort senare kommunerna om att: För barnskyddets del begränsas kommunens organiseringsansvar till barnets behov av brådskande behov av skydd och omfattar till exempel inte stöd till familjen och handledning i föräldraskapet. På den här punkten skiljer sig Kommunförbundets ståndpunkt från den som anges i Social-och hälsovårdsministeriets Kommuninfo. Det här skapar dilemman för de enskilda socialarbetarna som möter asylsökande barn och familjer, vare sig inom asylmottagningen eller barnskyddet och ställer orimliga krav på socialarbetare och deras närchefer för tolkning av regelverk.

6.3 Särskilda behov för personer i utsatt situation och speciallagarna

I mottagningslag stiftas vidare om klientens särskilda behov. Särskilda behov som i bedömningen av socialvård skall beaktas är sådana behov som personer som på grund av åldern eller det fysiska och psykiska tillståndet kan ha (L 2011/746 § 6). För att förstå vad som avses med den här paragrafen måste vi gå till Regeringens proposition (RP 2014/171, 10) och mottagningsdirektivet (2013/33/EU). I direktivet används termen 'vulnerable people'¹⁰, det vill säga sårbara personer eller grupper med vilket avses ” underåriga, ensamkommande barn, funktionshindrade, äldre, gravida, ensamstående föräldrar med underåriga barn, offer för människohandel, personer som lider av allvarliga sjukdomar, personer med psykiska störningar, samt personer som utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykologiskt, fysiskt eller sexuellt våld, t.ex. kvinnlig könsstympning.” (2003/9/EG art. 17; 2013/33/EU art. 21)

I identifieringen av personer i sårbar situation är hälsovården tillsammans med socialarbetaren i nyckelposition. Även handledare har en skyldighet att berätta för hälsovårdarna och socialarbetarna om de märker att någon invånare eventuellt har särskilda behov. (RP 2010/266, 42.) Identifieringen kan göras även senare och av andra

¹⁰ på finska 'haavoittuvassa asemassa oleva'

parter, men något uttalat arbetssätt för identifieringen har inte utvecklats. Viktigt är att bedömningen alltid görs individuellt. I det omarbetade mottagningsdirektivet har en uppmaning om utförandet av bedömningen om särskilda behov lagts till, vilket har lett till ett förtydligande i mottagningslagen ¹¹ (Brekke et al. 2010, 42, 46; 2013/33/EU art. 22; RP 2014/171,10, 18.)

Personer med funktionshinder är en tydlig grupp vars särskilda behov bör kartläggas, beaktas och tillgodoses. Även om det inte finns exakta uppgifter om hur många av asylsökanden som har funktionshinder och definitionen av funktionshinder kan variera vet vi att det inom asylmottagningen även finns personer med specialbehov på grund av olika funktionshinder (Vuorento & Franz-Koivisto 2016, 105-106). För bruk av handlingsutrymme krävs en viss kännedom bland annat i lag om service och stöd på grund av handikapp (L 1987/380). Även här uppstår följdfrågor om hur denna och motsvarande speciallagar ska tillämpas då klienter inte är upptagna i den finländska socialförsäkringen. I vilken utsträckning en kartläggning bör göras, service ges och vem ansvarar för servicen för funktionshindrade asylsökanden är frågor som uppstår inom asylmottagningen (Harris & Roberts 2004, 159; SOU 2009, 79).

I mottagningsdirektivet beaktas utsatta barn och ungdomar i en skild artikel där det uppmanas att se till att barn som varit ”utsatta för någon form av övergrepp, försummelse, utnyttjande, tortyr eller grym, omänsklig och förnedrande behandling eller som har drabbats av väpnade konflikter ges tillgång till kvalificerad rådgivning när så behövs.” (2003/9/EG art. 18.2; RP 2010/266, 58; 2013/33/EU art. 21.4)

Enligt Regeringens proposition ska behoven hos dessa grupper ”beaktas särskilt vid tillhandahållande av socialservice.” (RP 2010/266, 58) Klienter som kan anses vara i sårbar situation diskuterades inte direkt i fokusgruppsamtalen som en fråga om att använda handlingsutrymmet, de förekom mera i bisatser där man framförde någon annan synpunkt.

¹¹ Från och med 1.7.2015: ”En persons särskilt utsatta ställning och de särskilda behov som beror på den ska utredas individuellt inom en rimlig tid från det att ärendet blivit anhängigt.” (L 2015/87 § 6)

... de' va' dendär familjen med tre pojkar (.)de hade fötts med två års mellanrum, å mamman blev helt .h förlamad av skräck hon sköttes på psykiatriska sen (S 7)

hon väntar på beslut från den övre instansen å man vet nog att hon har utsatts för tortyr men att de ha int' ansetts vara liksom tillräckligt som motiv (S 12)

ja' funderar här på min transsexuella som (1) boendeförhållandena e helt oklara där (S 3)

För socialarbeters handlingsutrymme är beaktande av särskilda behov utmanande. En del av behoven kan beaktas av hälsovårdare genom att de vidareremitterar klienten till en läkare, psykolog eller andra specialtjänster som till exempel rehabiliteringscentret för tortyroffer (RP 2014/171, 10). Vilka stödåtgärder som hör till den sociala servicen och i vilken utsträckning de kan ordnas är outtalade.

Handlingsutrymmet är även enligt mottagningslag § 6 starkt. Men lagparagrafen är kortfattad och kräver vidareförkovring både i Regeringens proposition och mottagningsdirektivet för att kunna tillämpas. Angående riktlinjer för förfarandet med sårbara grupper saknas styrdokument från Migrationsverkets Mottagningsenhet. Under fokusgruppsamtalen nämnde socialarbetarna flera gånger i andra sammanhang klienter som uppfyllde mottagningsdirektivets beskrivning av utsatta eller sårbara personer, främst personer med grava psykiska problem, men använde inte termen utsatt person eller sårbara grupper i de här samtalen.

6.4 Mottagningspenningen och lag om utkomststöd

De regelverk som socialarbetare mest använde sig av efter mottagningslagen och Migrationsverkets styrdokument var lag om utkomststöd (L 1997/1412). På grund av hänvisningarna till lag om utkomststöd är den fortfarande central lag för socialarbetare. Innan mottagningslagen beviljades medellösa asylsökande sjuttio procent av utkomststödet grunddel, trettio procent avdrogs för kostnader som bland annat bestod av boendekostnader och service på förläggning (L 1999/493, § 22). Även i beviljandet av mottagningspenningen¹² skall inkomster och tillgångar beaktas som i lag om

¹² Mottagningspenningen och dess belopp presenterades i kapitel 3.3, s 27

utkomststöd (L 2011/746 § 20 mom 3). Dessutom ska lag om utkomststöd kap. 3 i tillämpliga delar beaktas, det vill säga förfarandet beträffande ansökan och beviljande av utkomststöd. De utgifter som skall beaktas beskrivs höra till grunddelens utgifter. Däremot blir det underförstått att vad som avses med familj, försörjningsskyldighet och gemensamt hushåll måste härledas ur lag om utkomststöd (L 1997/1412 § 3). Även i Regeringens proposition (2010/266, 35) sägs att man i beviljande av mottagningspenning i stor utsträckning ska iaktta de förfaranden som anges i lagen om utkomststöd. Beviljandet av mottagningspenning förutsätter därför även kännedom i lag om utkomststöd, vilket i sin tur kräver ett visst handlingsutrymme. Liksom utkomststödet är även mottagningspenningen ett socialt bidrag som kommer i sista hand.

Till beviljande av mottagningspenning hör även en prövning angående den kompletterande mottagningspenningen. Den kompletterande mottagningspenningen är avsedd att täcka utgifter som ansetts behövliga på grund av en persons eller familjs särskilda behov eller förhållanden (L 746/ 2011, § 19 mom 3). För att uppskatta vad som är skäligt i behovsprövning jämför socialarbetarna under fokusgruppsamtalen varandras beprövade standarder. Samtidigt jämförs förläggningens olika drag och förutsättningar. Fastän praxis avviker olika förläggningar emellan är socialarbetarna eniga i frågan om barn och familjers särskilda behov. Socialarbetarna använder kommunernas riktlinjer angående utkomststödet för att få en bild av skälighet i behovsprövningen och vad som utkomststödsklienter kan ha rätt till. Enligt utkomststödslagen kan särskilda behov i anslutning till barns hobbyverksamhet beaktas (L 1997/1412 § 7c) och vanligtvis stöder kommunerna långvariga utkomststödsklienters barn i någon mån. Kommunernas anvisningar används för att få förståelse för tolkning av bidragssystemet och kunna motivera sina beslut.

nu e ju den egna kommunens principer å Migrationsverkets anvisningar å i lagtexterna sägs ju att i speciella (.) att man kan använda kompletterande mottagningspeng till sånär special (1) special behov å de utgifterna. (1) fast vårt handlingsutrymme överlag e liksom (.) ganska begränsat men (.) men de' lilla som man nu kan använda. (S 13)

I Migrationsverkets anvisning förtydligas att familjer kan beviljas mottagningspenning för anskaffning av nödvändiga barntillbehör. Vidare kan kompletterande mottagningspenning beviljas för exempelvis de utgifter som en långvarig eller svår sjukdom kan orsaka, till arbetsresor eller sådana utgifter som främjar egen försörjning på lång sikt. I Regeringens proposition nämns som särskilda behov förutom dessa även till exempel deltagande i utbildningsprogram utanför förläggningen för de som överskridit läropliktsåldern. (RP 2010/266, 56; Migrationsverket 2011, 5, 7)

Det att asylsökanden inte har samma ställning som kommuninvånare är något som socialarbetare ofta jämför och väger sina beslut emot. Att bevilja något som inte skulle beviljas inom utkomststödet i kommunen är inte möjligt.

nå int' e de hörni, i kommunernas anvisningar heller, de e ganska minimala i endel, va' de' beviljar därifrån, de' e nästan int' någo alls (S 9)

ja' tänker alltid att när de engång redan ingår i mottagningspenningens grunddel så nog har de' väl räknats och granskats så, att när våra klienter int' kan ha större rättigheter än utkomststödtagare angående den saken (S 15)

Det att asylsökandes mottagningspenning är under minimiutkomstnivån är inte något som återspeglas i socialarbetares samtal. Kommunens riktlinjer används som sådana, för att inte ge sken av att asylsökanden har rätt till något som en utkomststödtagare i kommunen inte har.

Till mottagningspenningens beviljande hör liksom till utkomststödet en villkorlig aktiveringspolitik. Väntetidsförläggningarna har en skyldighet att ordna arbets- och studieverksamhet för den asylsökande. Asylsökande har i sin tur en skyldighet att delta och skall sanktioneras om sökande upprepade gånger vägrar att delta. Aktiveringen har i syfte att förebygga psykisk ohälsa och främja självständigt handlande (Työministeriö 1998, 12; Metteri 2012, 201). För en möjlig sanktionering skall klientens fysiska och psykiska hälsa, familjesituation och övriga faktorer som inverkar på hans eller hennes funktionsförmåga och möjligheter att delta beaktas (RP 2010/266, 61; Migrationsverket 2011, 8). Åtgärderna ska alltså stå i rätt proportion till sitt syfte (L 2003/434 § 6). Handlingsutrymmet för bedömning och beaktande av en oundgänglig försörjning är här

starkt, avdraget får inte äventyra den oundgängliga försörjning som behövs för trygghet av ett människovärdigt liv eller för uppfyllandet av en lagstadgad underhållsskyldighet och det får inte heller i övrigt vara oskäligt.

S11: sen tänkte jag med handlingsutrymme att så kommer ju det här att ibland så kommer de och frågar att jag kan int' vara i skolan, jag orkar int' gå i skola, att får jag befrielse utan att ni tar bort nå pengar och så tänker jag att nej men det där.

S14: nå jag är ganska sträng faktiskt, att, jag brukar ju samråda med hälsovårdaren så där men att, jag brukar säga att ifall de beror på nånting som har med hälsotillståndet att göra så måst de' vara intyg då.

S11: jo

S14: jag brukar nog vara väldigt sträng

En väsentlig del av bedömningen är att be om hälsovårdarens expertis, vanligtvis gällande den asylsökandes mentala hälsa. Den här gruppen återkommer senare i diskussionen om svårigheterna av handlingsutrymmet. Förläggningarnas variation på språkkurserna skapar även olika ramar för bedömning. Språkkursutbudet varierade från att erbjuda en och samma kurs som pågick nonstop utan möjlighet att avancera till språkkurser som varade olika länge och avancerade till flera nivåer. Vissa förläggningar ordnar språkkurser som köptjänst eller genom att stöda asylsökandes egna aktivitet till deltagande i kurser utanför förläggningar. Mängden undervisningstimmar varierade också från två timmar på någon förläggning till tjugo timmar i veckan på en annan.

där har vi- vissa ha varit jättelänge (.)tre år å traggla på och traggla på å så plötsligt så kan de komma å säga att de far å hälsa på två veckor eller sådär å att tar du bort pengar (.) då brukar jag nog också vara så att, nå, nä, int gör ja' då int, jag kan ge tillstånd ok va' där, att de' e bättre för din hälsa och kanske för psyk- (.) å kanske sådär

Hur tillräcklig mottagningspenningen är för att täcka minimikostnaderna och vad en oundgänglig försörjning innebär är en genomgripande fråga i ställandet av standarder för handlingsutrymmet i frågan om sanktionering. Finns det en gräns för en oundgänglig försörjningsnivå som socialarbetare kan komma överens om? Frågan om mottagningspenningens tillräcklighet nämns av en socialarbetare som följd av en lång jämförande diskussion om vad som beviljas till barnfamiljer och studier.

S7: verkligen liten e ju mottagningspengen som de ska klara sej med
 å sen blir de ju på ett sätt efter hela tiden i
 indexförhöjningarna när den e liksom mindre,
 man får nog vara ganska skicklig
 otroligt fint klara många av att handskas med pengarna

S9: jo, de sparar tillåme'

S7: sparar de'?

S9: jaa å sen om man blir sjuk, värkmediciner å sånt nog kostar de'
 å int' e de ju bara till mat, speciellt kvinnor,
 att int' e de en stor summa

S7: jaa

S9: jåå

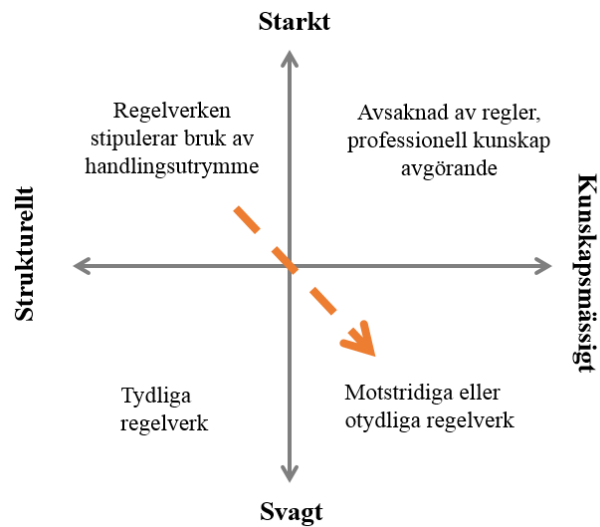
(3)

S6: va' va den första frågan

Pauser under samtalen var för den här gruppen ett undantag och den tre sekunders långa pausen kan tyda på att ämnet väcker för många olika åsikter för att deltagarna skall kunna fortsätta tala samstämmigt (Markovà et al. 2007, 26). Gruppen går över till att arbeta med frågorna i uppgiften de givits och lämnar ämnet. I en annan grupp uttryckte en socialarbetare däremot att mottagningspenningen nog är tillräcklig fastän den sanktioneras.

I detta kapitel granskades de strukturella ramarna för socialarbetares handlingsutrymme. Som utgångspunkt ger mottagningslagen ett starkt handlingsutrymme för socialt arbete inom asylmottagningen. Enligt lagen *ska* socialarbetaren bedöma asylsökandes rätt till social service. Vidare *skall* enligt lagen *en bedömning av barnets bästa* enligt barnskyddslagen samt *särskilda behov* som beror på en persons särskilt utsatta ställning *beaktas*. Avdrag från det sociala bidraget *får inte äventyra en oundgänglig försörjning*, för uppfyllandet av en underhållsskyldighet eller på annat sätt vara *oskäligt*. Mottagningslagen hänvisar dock vidare till tillämpning av andra lagar, såsom socialvårdslagen, lagen om utkomststöd, barnskyddslagen med flera. I och med denna vidarehänvisning uppstår tvetydigheter och vagheter. Enligt det tidigare presenterade fyrfältet¹³ sker det en förskjutning från ett starkt strukturellt handlingsutrymme till ett svagt handlingsutrymme där de kunskapsmässiga ramarna blir avgörande för tolkning.

¹³ Figur 4, sid 39



Figur 5. Granskning av grader och dimensioner för det strukturella handlingsutrymmet

Då klara strukturella ramar för handlingsutrymmet saknas framhävs behovet av ett starkt professionellt kunnande. Avsaknaden av strukturella ramar skapar samtidigt tillfällen för maktkamper för att påverka socialarbetets handlingar och utrymmets ramar.

7 ATT HANDLA I ETT UTRYMME AV SPÄNNINGAR

Juridiskt sett handlar handlingsutrymme om prövning, men all bedömning inom handlingsutrymmet utgår inte från prövning. I det här kapitlet återges vad socialarbetarna reflekterade angående sitt handlingsutrymme under de gemensamma fokusgruppsamtalen. Som diskussionsunderlag har socialarbetarna fått höra ett kort inlägg samt fått några uppgifter att diskutera. Socialarbetarna ombads bland annat att diskutera situationer eller motstridigheter i klientarbetet där handlingsutrymmet används, vad som möjliggör bruk av handlingsutrymme och om de anser att handlingsutrymmet borde vara starkare eller svagare.

Att handla i ett handlingsutrymme skapar ofta olika spänningar. Socialarbetarna reflekterar över olika spänningsfält som uppstår socialarbetare emellan, spänningar till chefen och samhällets förväntningar, spänningar i den vardagliga mångprofessionella arbetsmiljön samt spänningar till andra myndigheter som förverkligar asylpolitiken.

7.1 Kraven på likabehandling

Jämställdhet, neutralitet och ett likvärdigt bemötande har genomgående varit de mest centrala normerna inom asylmottagningen. Arbetssätt har granskats, förläggningar har studerats, mottagningslagen motiverats och EU Rådets minimidirektiv har ratificeras i syfte att skapa en mer enhetlig asylmottagning. (Kivinen 1993; Ahvenainen 1994; Mackrill 1996; Hakkarainen et al. 1999; Parhankangas 2000; Lukkaroinen 2005; RP 2010/266, 35; Valenta 2012.) Samtidigt skapar de olika miljöerna, servicen på förläggningssort samt personalens storlek och struktur olika förutsättningar för anordnandet av service. (Lukkaroinen 2005, 25) Förväntningarna om en mer likvärdig socialservice uttrycks även av socialarbetarna, de var som en röd tråd i fokusgruppsamtalen som man återkom till.

de' sku man säkert kunna önska, som syns här också att vi på någo' sätt liksom (2) att, att socialt arbete liksom (2) ja' menar nu int' bara de' ekonomiska stöde', men ja' tänker på de' också att man sku' liksom ha samma principer på alla ställen. (Grupp D)

att de' sku' finnas lite liknande tillvägagångssätt på förläggningarna för man märker nog ibland, att, de' e olika tillvägagångssätt. (Grupp C)

å just de' önskar jag nog att man sku' få lite mer enhetligt på de här olika förläggningarna, för att de e nog många som kan känna sig orättvist behandlade, (Grupp B)

Likabehandling ställer krav på socialarbetare som handlar om konformitet och ett handlingsutrymme som fokuserar mer på universella behov. Socialarbetarna använder mycket tid till att berätta för varandra och till att jämföra olika förläggningars praxis och linjedragningar. De både sökte stöd och bekräftelse för egen bedömning och ville övertyga varandra om att de egna bedömningarna var de rätta. Det finns samtidigt en rädsla för att vanmakt kan förekomma i bruk av handlingsutrymmet.

de' e de' besvärligaste på riktigt att vara ensam å tvungen att bestämma- använda sitt godtycke (Grupp C)

att man vet att, ja, beslutet har någon laglig grund att man int' ha'-ens personliga åsikt som nu ha' bestämt att man ska få eller int' få (Grupp D)

vi hade en manlig klient som högljutt hotat i korridoren med vad allt, oss särskilt- alltså döda oss socialarbetare och när han kom var han verkligen aggressiv och arg och så (.) nå mötet var över och så träffades vi en tredje gång och då hade han en fråga om någo behovsprövad förmån ja' kommer int' ihåg nu vad det var. men sen efteråt funderade jag att på vilka grunder gjorde jag egentligen beslutet (.) de var nog utmanande för handlingsutrymmet å speciellt efteråt har ja' funderat över hur mycket det påverkade beslutsfattandet (Grupp B)

Grupp B fortsätter med att reflektera över nödvändigheten av att medvetandegöra handlingsutrymmet och vad som påverkar bedömningen. Desto mer behövande en klient är desto större inflytande har även närbyråkraten i klientens liv. Enligt Lipsky (2010, 15) är det även nödvändigt för närbyråkrater att framstå som den som har möjlighet och makt att hjälpa till. På så vis upprätthålls även välfärdsstatens legitimitet. Samtidigt får inte maktassymmetrin mellan klient och närbyråkrat verka för stor. Ju större maktassymmetri, desto mer risker finns i hur närbyråkrater kan vara i växelverkan till klienter. (aa., 6, 66). Socialarbeters beslutsfattandemakt kan upplevas som ett hot mot autonomin (Turtiainen 2011, 150).

Det hur en socialarbetare på en förläggning använder makt i sitt handlingsutrymme kan även återspeglas i en annan förläggning sociala arbete.

man får höra att där fick ja' de' å där fick ja' de' att varför måst' du va' såndär skitsossu att, liksom, att ja' vill flyttas tillbaka ti' dendär andra förläggningen, (Grupp A)

vi var tvungna att göra gemensamma linjer då ja' int' orka höra när klienten sa' att när du går hos den där så får du de' här, vi försto' ju själva att vi skapar en arbetsskyddsrisk (Grupp C)

Socialarbetarnas svårigheter i att bemöta klienters kritik och de olika strategier som klienter använder för att få fram sin sak anses även påverka skapandet av en förtroendefull relation. Att förfara på olika sätt anses urholka möjligheten till att bygga upp förtroende och tillit. Inom asylmottagningen ställer man krav på att hela personalen håller fast vid överenskomna regler för att klienterna inte skall känna sig behandlade på olika sätt (Kivinen 1993, 61; Parhankangas 2000, 36; Lukkaroinen 2005, 49).

Fokusgruppsamtalen återkommer ofta till konkreta exempel om förmåner och förläggningarnas olika förutsättningar att ordna service. Mest handlade de om barnfamiljers service, utbudet av och stödet till deltagande av språkkurser och de vuxnas fritidssysselsättning. På någon förläggning hade socialarbetarna beslutat om gemensamma anvisningar på mycket konkret nivå i syfte att göra likadana beslut, en slags detaljstyrning. Ottoson et al.(2012, 256) visar på samma önskan i sin studie av barnhandläggares bedömning inom den svenska asylmottagningen. Att förvandla förmåner till universella med hjälp av starkare ramar och detaljstyrning kan å ena sidan minska variationen. Men å andra sidan kan det i fall där individuella faktorer bör beaktas ses som ett sätt att försöka undvika dilemman. Då förvandlas det till en slags undvikandestrategi där socialarbetar- och klientrollerna fixeras i hopp om att alla skall agera lika. (Musil et al. 2004; Svensson et al.2008, 26; Molander, Grimen & Eriksen 2012, 221.)

Socialarbetarna ansåg att fördelen med att arbeta på en större förläggning med ett team ger mer stöd än att ensam representera sin profession trots att enskilda socialarbetare är tvungna att foga sig till teamets gemensamma beslut. Så småningom övergår samtalen även i att begrunda behoven av handlingsutrymmet.

S9: vår förläggning ha' liksom gjort egna system redan för länge
se'n å där e bara en socialarbetare, så när du e ensam e
de mycke' svårare att göra de' där besluten än om de finns flera
S6: joo, för å få lite-, alla gör ju ändå lite på olika sätt
så man måst' ju söka någon linje mellan besluten att va' som
liksom på de sätte'. men att de e ändå verkli't sällan
som såna situationer som liksom utmanar handlingsutrymme
iallafall. när vi har så, ganska bra reglerat

Socialarbetaren S6 erbjuder försiktigt sin åsikt om att ”alla gör ju ändå lite på olika sätt” och samtalet utvecklar sig till en reflektion över utmaningarna med detaljstyrning och nödvändigheten med en individuell bedömning. Vad som uppfattas som likabehandling och vad som är jämlikt inom socialt arbete diskuteras på olika sätt i de olika grupperna.

å sen förstås när de' e helt olika verksamhetsmiljöer på ett sätt så e
de' ju int jämförbart då. liksom, om man följer samma mönster (Grupp D)

å sen i socialt arbete så tänker man mera att man ger åt den som behöver att det e jämlikt bemötande (Grupp B)

ja' tycker igen om de' att vi har, också oss emellan, har vi ett handlingsutrymme, för de' e ändå .hh ett fall. alla fall är olika, de' e liksom, lika e int' lika (Grupp A)

Hur aktivt handlingsutrymmet tas i anspråk inom asylmottagningens socialservice verkar å ena sidan styras av en given norm för likabehandling som gäller hela asylmottagningen men å andra sidan hörs även åsikter som bekräftar att socialarbetare bedömer från fall till fall. De här spänningarna uppstår då vissa socialarbetare förhåller sig till mer detaljstyrd praxis medan andra använder sig mer av situationsanpassning (Blomberg et al.2014; Sirviö et al.2015). Majoriteten av socialarbetarna kom under samtalens gång fram till att den så kallade aritmetiska jämlikheten inte kan gälla inom social service. Men den allmänna retoriken kring likabehandling inom asylmottagningen verkar upprätthålla en norm om aritmetisk jämlikhet. Trycket på att handla lika återspeglas i hur socialarbetare kontrollerar varandra och kontrolleras.

7.2 Ekonomi, chefskap och handlingsfrihet

All service som asylsökande bedöms vara i behov av anordnas och köps upp via den förläggning klienten är registrerad i eftersom asylsökande inte är berättigad till sådan allmän socialservicen som dagvård, hemtjänst, handikappservice eller socialskyddsförmåner från Folkpensionsanstalten (RP 2010/266, 58). Beviljandet av liknande nödvändig service för personer med särskilda behov bedöms därför ofta som en utgift för förläggningen. Det här innebär att en av ramarna för socialarbeters handlingsutrymme är därför förläggningens ekonomi, vilket förtydligas i de förhandlingar som görs med föreståndaren angående särskilda tjänster och till dem hörande kostnader.

att de' sku vara mer begränsat, int' kan ju nå'n själv bestämma om de', att allti' så måst' man ju ändå tala me' högsta chefen (Grupp A)

men att man sku börja ta från privata marknaden eller kommunala så, nej det får vi nog inte göra, nä. (Grupp C)

det kan hända att man låter saken hellre vara (1) än att man börjar strida som mot vindkvarnar (Grupp D)

till exempel den här kompletterande mottagningspenningen ok jag kan bevilja vissa saker, men sen andra saker så måste jag vända och vrida med chefen *hos oss e-* jag får motivera ända in i det sista för man måst få välsignelse (Grupp B)

Socialarbetaren använder sitt handlingsutrymme i frågan om överenskomna linjedragningar angående den kompletterande mottagningspenningen såsom stöd till fritidsverksamhet för barn, barnfamiljers speciella behov eller språk- och studieverksamhet i fall då förläggningen inte erbjuder tillräcklig verksamhet. Särskild service som medför ytterligare kostnader ska ha föreståndarens slutgiltiga godkännande. Under ett fokusgruppsamtal pejar man beslutsfattandet i praktiken.

S3: de' går alltså så till att jag int' själv kan godkänna mina egna
(.)jag gör beslutet.

S1: jåå

S3: å ja' granskar betalningen
att det är just den betalningen som jag har gjort.

S4: jaa

S3: men de' betyder inte att-

S4: mm nå nog e de föreståndaren som lyfter pengarna hos oss också,
me' betalningslistan liksom

I princip granskas och godkänns varje utbetalning av förläggningens föreståndare. Då ett behov för särskild tilläggsservice uppstår förhandlar socialarbetaren om servicen med föreståndaren. Klientkostnaderna ställs även kontinuerligt i förhållande till förläggningens ekonomi och det ekonomiska perspektivet återkom regelbundet i alla fokusgruppsamtal.

nu e de ju säkert press på att få ner utgifterna me' tjugofem procent i alla förläggningar så vi tänkte ja- de' e väldigt mycke' när man tänker att en fjärdedel ändå liksom (Grupp B)

eller liksom klienternas (.) verksamhet så de måste ju ansökas om med tilläggsbudget då men de' ska liksom motiveras (Grupp A)

Migrationsverket för regelbundna budgetförhandlingar med förläggningarna.

Kostnadsuppföljningen har som mål att göra personalen medveten om kostnaderna och hur de skall minimeras. (Lukkaroinen 2005, 100). Till närbyråkratier hör att de är välfärdsorganisationer med knappa resurser. Utmärkande för förläggningarnas fortsatta verksamhet är att de är beroende av den fluktuerande mängd anlända asylsökande, då mängden minskar stängs förläggningar. Att vara den mest kostnadseffektiva förläggningen är en trygghetsfaktor i garanterandet av fortsatt verksamhet och tryggandet av arbetsplatser. På så vis kan man säga att förläggningarna i viss bemärkelse konkurrerar med varandra om sin existens.

Enligt Lipsky (2010, 25) är kravet på kostnadseffektivitet en av orsakerna till att närbyråkraters relation till sina chefer är motstridigt. Cheferna behöver närbyråkraterna för att utföra de strategier som gör att organisationen kan hantera klientmängden kostnadseffektivt, såsom att utveckla genvägar, förenklingar och rutiner i arbetet, omvandla individuella ärenden till standardiserade fall och på annat sätt hålla kostnaderna nere. Närbyråkraterna och socialarbetare ansvarar däremot för klienterna och bör tillgodose deras grundläggande behov. Inom asylmottagningen är socialarbetarna beroende av föreståndarnas godkännande, vilket kan få tillstånd spänningar (Lipsky 2010, 45). Socialarbetarna reflekterar över relationen mellan makt och ansvar och hur mycket makt man kan använda.

alltså att de' e ju vi som ändå bär ansvaret (Grupp B)

jåå att jag har ju på ett sätt i min egen roll så, ja' har makt att säga till i vissa saker. å ja' bestämmer men de' e på mitt *ansvar* ((skrattar)) *så ja' måst' få säga de' sista orde'*-
i vissa frågor (Grupp A)

för som helhet, fast man gör arbetet tillsammans i förläggningarna men jag har, ja' ska ensam handskas och koordinera de' ensam sist å slutligen (.) eller int' ensam men på någo' sätt ändå, så jag behöver mera dedär utrymme (Grupp B)

vi har ju makt som kommer i å me' tjänsten men vi har int' liksom sändar personligt att vi gör ju också verkligt mycke' som team (Grupp C)

Socialarbetarna motiverar å ena sidan handlingsutrymmet med att de har ett visst ansvar som kommer med uppgiften samtidigt som det varierar i vilken grad de anser sig ha makt. För socialarbetarna är det viktigt att motivera makten, då den används som något som hör till yrkesrollen och tjänsten med vilken hör ett ansvar.

Spänningarna i inom handlingsutrymmet i förhållande till föreståndaren nämndes under samtalen ofta mer förbigående och socialarbetarna för även fram föreståndaren som stödjande part. Föreståndaren ger trygghet i arbetet och upplevs som en upprätthållande kraft.

ja' tycker om regler för de' e lätt för mej då att handla när de' e överenskommet ja ja' vet. föreståndaren e de- e min ryggrad. (Grupp A)

de' e ju då som man går till chefen (.) då man behöver liksom de' där (.) *stora handlingsutrymme* att gränsen går där (Grupp B)

Evans (2010, 49, 139) har i sina studier inom det sociala området visat att cheferna inte enbart fungerar kontrollerande, de kan även understöda det professionella ansvaret socialarbetarna har. Men inom asylmottagningen utmanas föreståndaren av de ekonomiska realiteterna samt av de asylopolitiska, framför välfärdspolitiska värderingar.

7.3 Mångprofessionella sammanhang

Det mångprofessionella samarbetet har ansetts utgöra en grundsten för arbetet på förläggningen, där yrkesgrupperna arbetar för samma mål och är beroende av varandras information i vardagspraktiken. De olika yrkesgrupperna, främst handledarna, hälsovårdarna, socialarbetarna men även byråpersonalen som handläggare för mottagningspenningen och byråsekreterare bidrar alla med sitt eget områdes kunnande för att mottagningstjänsterna skall kunna förverkligas. Enligt social- och hälsovårdsministeriets (STM 1995, 17) beskrivning av socialt arbete borde socialarbetaren bidra med sin kännedom och sitt kunnande till de övriga på förläggningen, med respekt för sekretessen, för att mottagningstjänsterna ska kunna ges i mer förebyggande syfte.

De olika yrkesrollerna och arbetsuppgifterna inom förläggningen formar de olika yrkesgruppernas syn på klienterna. Då socialarbetare kartlägger asylsökandes sociala bakgrund får de ofta även privat och känslig information, uppgifterna som vanligtvis inte är i den övriga personalens kännedom.

- S6: de' finns en del klienter som e riktigt trevliga å glada
där med handledarna å sen då dom kommer till byrån så alltså (.)
gråt rop vrede-
- S8: jååjåå
- S6: å sen bara såhär ((gör en gest)) å så far de
leende igen iväg å sen funderar handledarna att varför ska
man nu vara [orolig
- S8: [jåjå just de'
- S6: eller varför borde hen tas
[till diskussion
- S7: [ja alltså en sån här-
- S9: int' va' hen där i arbetsverksamheten-
- S7: dubbelroll av dedär
- S6: mm
- S9: hen e helt ok typ me' mej
- S6: jåå. just så
- S9: just. (.) aijaa
- S6: mm
- S7: ja' tycker att de' e ganska som naturligt
ja' tänker att om ja' själv fast sku ha någo'-
sku fast vara- då man far-
int' sku ja orka berätta de för [alla
- S6: [för alla
- S8: [liksom till alla
- S7: nog borde man nånstans bara få vara
[att ingen liksom vet såna-
- S8: [å de'här e just de' som känns att man int' förstår

Handledarna bemöter klienterna ofta dagligen i sitt arbete, men karaktären i deras möten är ofta mer allmän och försiggår vanligtvis i det öppna offentliga rummet. Klienternas rätt till ett privatliv då de bor på en förläggning är utmanande. Socialarbetare använder handlingsutrymmet för att skydda klienter både genom att hänvisa till sekretessen och till sin yrkeskunskap. De är införstådda i klienters problem och svårigheter och vill förhindra att klienterna skall känna sig mer utsatta. Asylsökandes tidigare upplevelser av myndighetsarbete och de juridiska rättigheterna från hemlandet påverkar även förhållandet mellan socialarbetare och klient och det förtroende som håller på att byggas

upp eller har nåtts är värdefullt för framtiden (Turtiainen 2011, 152). För klientens rättsskydd och för förutsättningarna att utföra ett förtroendefullt socialt arbete är socialarbetares tystnadsplikt nödvändig.

Men vilka är handlingsutrymmets ramar ur sekretessens perspektiv? Hur påverkar sekretessen det mångprofessionella samarbetet? I ett av fokusgruppsamtalen diskuterades flera olika fall, där klienter varit berättigade till skjuts med husets bil på grund av nedsatt funktionsförmåga, sjukdom eller dylikt. Klienterna hade beviljats särskild service, vilket ifrågasattes av den övriga personalen. Klientuppgifterna var känsliga och hade enbart delats med hälsovården.

- S6: men vi kan ju int' berätta orsaken.
 S7: neej, just de'.
 S6: jaa, ja' sa' bara att, på rikti't, de' finns allti' en orsak-
 S7: ja
 S6: om vi handlar såhär [man måst bara lita
 S8: [men de också,
 att de känns som att allti' vill alla veta
 å allti borde man bara öppna upp och liksom förklara att
 varför man nu ha' kommi fram till,
 att de räcker liksom int' att, nå
 ja' ha' [gjort den bedömningen-
 S7: [bedömt
 S6: [bedömt, just de'
 S8: å den kunskap liksom mm utgående från de kunskaper som överlag,
 de' egna yrkeskunnande å de som man vet då om den klienten
 å att man sen ha' dragi', att
 de här besluter jag. men de räcker int' liksom allti'

Socialarbetarna fortsätter på varandras meningar, vilket tyder på samstämmighet om att situationerna upplevs som knepiga. Socialarbetarna har inga medel att svara på de övrigas reaktioner, om att de till synes bryter mot normerna för likabehandling. Den övriga personalens möjlighet till förståelse försvagas av att de inte känner till alla detaljer. Det här är en situation socialarbetarna reflekterar över.

sen kan de' vara just de' också, när man int' känner till, vad den andra gör, å av vilken orsak. att de' e mycke på grund av ovetskap också, (s 8)

Att avgöra hur mycket den andra parten måste få information för att utföra uppgiften är en bedömning där ramarna är otydliga. I Regeringens proposition om stiftandet av klientlagen sägs att de olika bestämmelserna om tystnadsplikt och rätt att överlåta uppgifter ska utgöra en ändamålsenlig helhet. Bestämmelserna skall samtidigt skydda personens privatliv och möjliggöra sådan informationsöverföring som är i klientens intresse. (HE 1999/137)

En annan utmaning för det mångprofessionella samarbetet handlar om avsaknaden av gemensamma professionella begrepp, det saknas en gemensam språklig plattform. (Kivinen 1993, 61; Svensson et al. 2008, 193).

e´de´sen brist på dedär mångprofessionella(.) arbete (.), våra handledare har ju förstås så olika utbildningar på de´sätte´ å så talar vi lite olika språk (Grupp C)

jag har i allafall på sistone tänkt mycket på just de´ att när vi har alla olika utbildning å så har endel ingen utbildning alls att int´ hittar vi ju nånsin det där gemensamma språket. (1) att om vi (1) vi har liksom alla den där social (.) vårdslagen som liksom, å bär ansvaret sen finns de dem som int´ e (1) *hjärntvättade me dedär* lagarna (Grupp B)

Språket kan skapa barriärer genom missförstånd, men det är inte bara språket utan den egna professionens utgångspunkter och ramar för arbetet som inte är tillgängligt för alla. Den övriga personalen känner inte alltid socialvårdslagarna eller det ansvar som finns inom socialt arbete.

Då socialarbetare ordnar med individanpassad service hotas verksamhetens mål om likvärdigt trygghet av service för alla. Om verksamheten har flera motstridiga målsättningar kan följden enligt Macckrill (1996) beskrivas som anarki. Anarki är vanligtvis sammankopplad med hierarki, där hierarkiska regler används för att utöva kontroll över arbetarna. Men så länge yrkesroller inte är tillräckligt tydliga upprätthåller hierarkin anarkin, vilket hindrar personalen från att arbeta mot gemensamma mål. (Mackrill 1996, 208.) Trycket på att föga sig till normerna beskrivs i en av grupperna så här.

S28: de' här är på ett sätt liksom (.) jag tycker på ett sätt ganska
 (.) hur ska ja' säga, en dålig sak (1)
 att de väcker kanske sånt där (1) sånt som-
 de kommer kanske kritik de väcker diskussion å så

S26: m.

S29: mmm

S28: att på ett sätt om man har getts
 rätt att bedöma-

S28: som en del av arbets- (1)

S26: mm uppgiften

S28: uppgiften. ja.

S29: [jåå å de' ha ja' också-

S28: [å när de' här nu int' e liksom,
 de'här finns i flera förläggningar-

S26: ja

S27: mm

S28: den här samma saken att de' e int' som att de' bara
 e en mänska som på någo' sätt liksom använder sin makt
 å att de' harmar, utan de kommer fram på flera förläggningar

S29: jåå å fast man liksom vet att man har gjort (.) rätt

S28: jaa

S29: å de'däran att (1) liksom gällande den saken
 å me' tanke på lagarna men ändå stör de',
 de blir kvar en så'n där att nå gör ja' fel, å (.)
 eller int' nödvändigtvis men nå'n så'n där liksom
 (.) skit (.) känsla

S26 stöder tidigare talare och fortsätter med att det skapar en känsla av otillräcklighet, att man inte räcker till. För att undvika kritik diskuterades i en annan grupp möjligheten att öka det gemensamma ansvaret i det mångprofessionella teamet. Här förs handlingsutrymmet till teamet och gruppen menar till och med att det inte är lämpligt med självständiga beslut för att mångprofessionalismen skall fungera.

S1: de' hör till, för nog - ja' e, ja' e
 på ett sätt gräsrotsarbetare på samma sätt som handledarna

S4: så e de' helt, helt samma arbete

S1: man kan int' förbigå de andra

S2: me' olika tyngdpunkt.

S1: men, att just de här, handlingsutrymmet, jaa,

S1: eller, nåjoo (.) nog- nog har vi ju mycke'. (2)
 men int' på de sätte om man liksom tänker att (1)
 int sånt', nej, int' i alla fall, som e riktigt bra också (.)
 att de e ju int' på de' sättet någo' diktatursystem, [nej

S4: [jaa
 man övervakar hur makten används

Det ansvar socialarbetaren har i klientärendet förhandlas om i det mångprofessionella teamet och socialarbetaren utsätter sig för kontroll. Socialarbetarna har framfört att med tjänsten kommer ett ansvar och makt, men handlingsutrymmet ramas även mer eller mindre av det mångprofessionella teamet. I bästa fall kan det fungera som en slags redovisning som även det är en del av socialt arbete. Men risken finns även att det sociala arbetet inte brukar det handlingsutrymme som tillskrivits socialarbetare.

7.4 Asylpolitikens verkställare

Det sociala arbetet inom asylmottagningen skall utföras möjligast neutralt i förhållande till asylförfarandet. Socialarbetare tar inte ställning till huruvida en person verkar ha skäl till internationellt skydd eller inte. Ansvarsfördelningen myndigheter emellan är tydlig, men kontaktytorna och samarbetet myndigheter emellan är i praktiken utmanande. Det sociala arbetet kan lätt få en marginell och otydlig roll av ”hjälparbete” i sådana organisationer som har någon annan uppgift än den socialservicen som huvuduppgift (Raunio 2004, 48) Förläggningens uppgift beskrivs ofta i första hand som inkvartering av asylsökanden medan de övriga mottagningstjänsterna kommer i andra hand. Myndigheters kännedom i varandras uppgifter och målsättning är relevant för ett fungerande samarbete. (Kuoppamäki 2011, 76.)

Samarbetet mellan polis och förläggningar inleds alltid av att polisen kontaktar förläggningen och vidare hänvisar personen som sökt om internationellt skydd till förläggningen. Senare under asylprocessen meddelar Migrationsverket förläggningen om tidpunkten för asylsamtalet. Under asylprocessen kan handläggare på Migrationsverkets Asylenhet be om utlåtanden ifall att det kan tillföra relevant information om klientens sociala situation. Asylintervjuerna av Migrationsverkets handläggare är aldrig uttömliga och en kunnig jurist eller biträde har kunskapen om när ett utlåtande skulle kunna tillföra relevant information för asylprocessen. Enligt gruppen verkar klienterna vara i olika ställning rättsmässigt, beroende av hur kunniga jurister eller biträden som ansvarar för deras process är.

de' beror på juristen å en del har helt urusla jurister e de ens jurister, de' e helt som roulette att vem som har en bra jurist å vem int' att .h en bra jurist ber om utlåtande då de' finns skäl (S 11)

Socialarbetare skall hålla sig opartiskt men får samtidigt en nära inblick i hur asylpolitiken verkställs. Till socialarbetarens uppgift hör att under hela asylprocessen informera klienten vartefter processen framskrider. Asylsökanden har behov av rådgivning och handledning på grund av sina språksvårigheter och ovetskap om det samhälleliga systemet, men även för att stegvis bygga upp en realistisk förståelse av processen. Asylsökande saknar sociala nätverk, familj och vänner som kan ge råd och fungera som stöd i vardagsdiskussioner. (Bowes & Sims 2006, 1217-1218; Eastmond 2010, 104-105)

- S15: [m jaa alltså de' här e en del av vårt arbete,
å de' finns redan ett tryck från förläggningen att vi liksom-
att vår arbetsuppgift e att förverkliga (.) lagenliga beslut
tillsammans med polisen (1) men ja' ser socialt arbete
på helt annat sätt än att vi bara ska vänta att polisen gör sitt-
S18: nää, precis
S15: att vi ska ju arbeta med klienten (.) så långt de' e möjligt
(.) int' e de' bara de' att man blir å vänta
fast de' e ju lagliga be- liksom (.) verkställbara beslut,
men int' ska' de' ändå som begränsa social- (.) arbetet
att de' tar slut där.
S17: jaa, om vår uppgift e att stöda klienten,
så varför sku' vi sluta stöda då [han får någo' (.)-
S18: [nää just de'
S17: beslut från nå'n rättsinstans
S18: ja precis som- precis som senaste höst när- min klient ville
söka asyl på nytt åt familjen å vi sa' sen att visst går de'
å vi berätta så blev de' en rikti' (.) soppa, att int' får ni,
jaa å de' ha kommi' senare också att int' får ni lägga er i
de här ärendena fast int' va' de' ju egentligen frågan om att-

I skillnad till förläggningarna som skall trygga klientens nödvändigaste grundbehov har Migrationsverkets Asylenhet tillsammans med gränskontrollmyndigheterna som mål att reglera invandringen. Polisen och gränsbevakningen fungerar som verkställande part av Asylenhetens beslut om asylansökan. (Kuoppamäki 2011, 76). Socialarbetarna har via sin arbetserfarenhet kunnande i asylförfarande och rådgör ofta med jurister samtidigt som de i sin arbetsuppgift som klientens socialarbetare skall ge råd i frågor som är avgörande för klientens livssituation. Som jag förstår sista kommentaren i citatet ovan

är det inte frågan om att man ”lägger sig i” själva bedömningen av asylbeslutet utan man informerar klienten om de rättigheter och möjligheter de har att handla i sin rättssak. Gruppen återkommer senare i samtalet på nytt för att reflektera över sin ställning i förhållandet till polisen och Migrationsverkets handläggare.

S28: ja... mmm. (2) de' e lite som att,
om du bugar för klienten så vänder du ryggen till polisen Migri
eller tvärtom, att de' eller (1) *till föreståndarn* ((skrattar))
S27: jaa nog e de' ju i praktiken,
fast int' i teorin, int' borde de' ju vara så-
S25: nää, teoretiskt
S27: att de' sku' vara (.) mot Migri,
att de' borde ju vara neutralt, int' borde de' i sej liksom.
int' borde ju klientens fördel vara emot Migri(1)

Socialarbetarna konstaterar att det inte verkar möjligt att sköta sin arbetsuppgift gentemot klienten utan att den upplevs som en handling mot asylnpolitiken. Men i princip kunde man tänka sig att det inte fanns någon motstridighet i det här fallet. Myndighet som myndighet är skyldiga att informera klienter och svara på frågor som gäller utträttande av ärenden (L 2003/434 § 8; L 2011/746 § 25)

Asylsökande som har fått negativt beslut på ansökan om internationellt skydd hämtas av polisen för intagande av förvar eller direkt utvisning (Kuoppamäki 2011, 75) om det inte finns hinder för att utvisningen kan verkställas. Att bevittna utvisningar hör till det sociala arbetet på förläggningen, det händer att situationen för utvisningen är så påfrestande för klienter och familjer att de vid utvisningen faller samman, utvisningen får vänta och vuxna blir tvungna att tas in på psykiatrisk avdelning för vård. Utvisningar kan även väcka frågor om myndigheterna har handlat på ett tillräckligt människovärdigt sätt.

många gånger tänker man på de här barnen när man kommer å river upp dem från sängen å de e så'na att de går verkligen i chock å plötsligt ska de åka, de återhämtar sej ju säkert aldri' från de', de kommer säkert allti' att vara rädda för polisen å myndigheter var som helst de än e, att varför måst' man göra de' på de' där vise'?

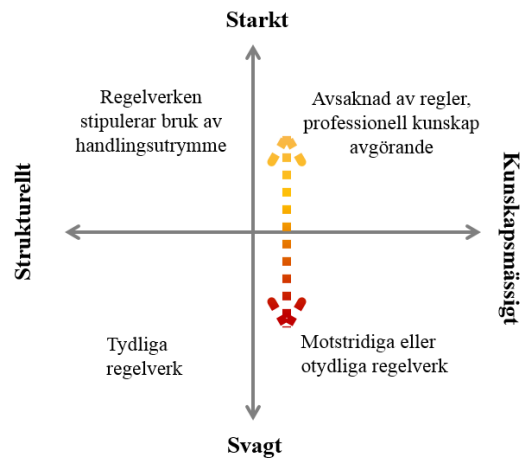
Enligt Juvonen (2012, 4; L 731/1999 § 7) kan utvisningarna av svårt sjuka personer eller barn som genomförs på ett kränkande sätt fylla kriterierna för omänsklig behandling. Sådana erfarenheter kan bidra till upplevelser av dubbel rollen och

beroende av hur händelsen behandlas inom förläggningen kan de leda till vad Lipsky (2010, 75-79) beskrev som alienation. Den alienerade närbyråkraten är inte längre angelägen i att försvara klienters intressen utan har tagit avstånd till arbetet. En avgörande orsak till alienering är maktlösheten inför sitt arbete och för slutresultatet av arbetet. Närbyråkrater kan inte besluta över sin arbetsinsats i den mån att den alltid är beroende av omständigheterna.

Utvisningar handlar alltid om stora vändpunkter i den asylsökandes liv, där polisens uppgift är att eskortera de som skall avvisas eller utvisas på ett snabbt och ekonomiskt effektivt sätt (Parhankangas 2000, 49; Kuoppamäki 2011, 34, 51). I bästa fall stöder de psykosociala insatserna från förläggningarna en människovärdig utvisning.

hon hann vara min klient säkert i fem år tills hon sku' eller hon for sen också med poliseskort å polisen sa på någo' sätt att hon e ju i helt bra skick psykiskt, då tänkt' ja' att, jaa, ja' ha' arbeta med henne i fem år så att hon sku vara i någorlunda bra skick, att- (S 12)

I detta kapitel belyste jag de spänningar som socialarbetare upplever som följd av handlingsutrymmet. Handlingsutrymmet brukas inom ett organiserat sammanhang, där organisationen skapar utrymmet. I handlingsutrymmet skapas socialt arbete därför ständigt på nytt genom påverkan på olika nivåer såsom ledarskap, organisationens kultur och normer, kolleger och klienter. (Svensson et al.2008, 30, 55.) Om vi granskar handlingsutrymmet utgående från fyrfältet som presenterades i 4.2 visar det sig att de spänningar som uppstår skapar ett tryck på den kunskapsmässiga dimensionen där det professionella kunnandet blir avgörande i kampen om styrkan av handlingsutrymmet.



Figur 6. Det sociala arbetets handlingsutrymme inom asylmottagningen enligt fyrfältsmodellen

Saknas det professionella kunnandet försvagas även handlingsutrymmet. Med en svag kunskapsbas finns risk att man faller in i rutiner och enbart gör som man blir tillsagd istället för att sträva mot nya lösningar (Svensson et al. 2008, 227). För ett starkt handlingsutrymme krävs att makten ständigt erövrar på nytt och utövas i en fram-och-tillbaka rörelse i de relationer de professionella befinner sig i (Flyvbjerg (2012, 37).

8 SAMMANFATTNING

Under 2015-2016 rekryterades över hundra nya socialarbetare till de nygrundade förläggningarna för att svara för familjers och vuxna asylsökandes nödvändiga välfärdsservice. Merparten av det sociala arbetet med asylsökanden som idag utförs på de mångprofessionella flyktingförläggningarna utförs inom relativt nygrundade organisationer, vilket ställer stora krav på introduktionen och inskolningen på nygrundade förläggningar. Att som socialarbetare vara den enda som representerar sin profession inom förläggningen, ta i besittning kunskaper i sitt eget område och med stöd i detta upprätthålla sin yrkesidentitet är utmanande.

Studien beskriver socialarbetets handlingsutrymme i arbetet med vuxna och familjer inom asylmottagningen samt granskar de specifika spänningar som uppstår i det här utrymmet. Med handlingsutrymme avses både utrymmet och de ramar som påverkar och begränsar handlingar inom utrymmet. För socialt arbete är handlingsutrymmets strukturella ramarna, såsom regelverk tillsammans med de kunskapsmässiga ramarna avgörande för bedömning och beslutsfattande. Syftet med studien är att fånga de kunskaper som socialarbetare använder sig av i praktiken.

För att studera socialarbetares handlingsutrymme granskas först vilka de strukturella ramarna för handlingsutrymmet i socialarbetares bedömning av vuxna och familjers behov och rätt till socialservice inom asylmottagningen är. Eftersom asylsökanden inte har rätt till samma social service som kommuninvånare gör välfärdsarbetare en bedömning angående servicen. Asylsökande befinner sig tillfälligt i systemet och är inte berättigade till den allmänna sociala servicen. I studien har jag visat att mottagningslagen medger ett starkt handlingsutrymme inom bedömningen av den sociala servicen, främst då välfärdsarbetare ska beakta barnets bästa och de asylsökandes särskilda behov som befinner sig i utsatt situation. Men mottagningslagen är samtidigt bred och vidarehänvisar till andra regelverk vilket kräver en förkovring i olika lagtexter på många olika nivåer, både nationellt och på Eu nivå. Då regelverken vidare granskas uppstår luckor, vagheter och ytterligare frågor angående regelverkens hierarki och i vilken grad olika regelverk kan tillämpas med asylsökanden. De strukturella ramarna som först beordrar en individuell bedömning och visar på ett starkt handlingsutrymme leder vid närmare granskning till ett lapptäcke av paragrafer där de riktgivande standarder som gäller specifikt för asylsökanden blir svårgripbara. Förskjutningen från ett chimärt starkt strukturellt handlingsutrymme till ett svagt handlingsutrymme möjliggör att andra krafter kan påverka handlingsutrymmet.

I studien granskades för det andra hur praktiker beskriver de spänningar som uppstår i och med det sociala arbetets handlingsutrymme inom asylmottagningen. Normen om neutralitet och ett likvärdigt bemötande är ständigt närvarande i det praktiska arbetet.

Eftersom det inom social service ingår en norm om likabehandling utgående från behovsprövning där inte bara lika fall skall behandlas lika men även olika fall skall behandlas olika uppstår spänningar socialarbetare emellan, i relation till den mångprofessionella arbetsgruppen på förläggningen samt till kommuninvånare. Ofta verkar olika professionella ha förväntningar på en aritmetisk jämlikhet då man syftar på likabehandling, det vill säga alla skall ha rätt till exakt samma oberoende av förutsättningar eller behov. Asylsökandens rätt till mottagningstjänster ställs i förhållande till kommuninvånarens välfärdstjänster. Förläggningens ekonomi innebär en faktor som påverkar handlingsutrymmet och i särskilda fall bidrar till spänningar. Migrationsverket följer upp förläggningarnas budget och då asylsökanden minskar till antal gör Migrationsverket en utvärdering angående nedläggning av förläggningar, där förläggningens ekonomi utgör en väsentlig del. Ekonomin blir därför avgörande för förläggningens framtid. Eftersom alla kostnader för mottagningsservicen betalas av förläggningen förhandlar socialarbetaren med föreståndaren angående särskilda behov för barnets bästa eller sårbara grupper. Socialarbetare beskrev situationerna som svåra, de skapar spänningar där man hellre låter bli att ta ”strid som mot vindkvarnar” som en socialarbetare uttryckte det.

Inom socialt arbete krävs således kunnande i att förhandla, argumentera, motivera och redovisa för sina beslut i första hand för förläggningens föreståndare. Vad som avses med likabehandling och handlingsutrymme är väsentlig kunskap i förhandlingar med sina kolleger, med föreståndare, i den mångprofessionella verksamheten och med klienter. Kunnande behövs således i att fungera i många olika grupper och med olika samarbetsparter, inom organisationen mångprofessionellt men även med dem som direkt verkställer asylpolitiken. Handlingsutrymmet upplevdes både av socialarbetarna själva och av utomstående som något negativt. Att reflektera över handlingsutrymme väckte frågor om rätten att utöva eller låta bli att utöva makt, men även att utöva vanmakt och godtycke. Relationen mellan makt och ansvar eller makt och möjlighet att agera för klienter kan inte åtskiljas.

I linje med vad tidigare studier i socialt arbete med asylsökande visar finns ett kunskapskrav på att bemästra helheter på olika nivåer samt kunskaper i att förhandla i olika fält av spänningar som präglas av de asylnpolitiska motsättningarna. Det faktum att asylsökande befinner sig i ett liminaltillstånd och inte har samma rättigheter som medborgare bidrar till att socialarbetare måste hantera ett nätverk av lagparagrafer för att få klarhet i klienters rättigheter. För handlingsutrymmet är ekonomi och organisationens förväntningar en väsentlig del av ramarna.

Begreppet handlingsutrymme har under de senaste åren visat sig vara fruktbart för att beskriva hur socialt arbete formas av samhällets förändringar samt olika managerialistiska och ekonomiska krav. Med utgångspunkt i Michael Lipskys (2010) begreppspar närbyråkrat och handlingsutrymme kunde de specifika ramarna för just asylmottagningen med dess spänningar granskas. För att öka förståelsen av handlingsutrymmet med dess ramar utarbetades en modell genom att kombinera de dimensioner som Molander et al. (2012) presenterade tillsammans med Kotkas (2014) beskrivning av handlingsutrymmet inom regelverken. En granskning av handlingsutrymmet utgående från fyrfältet och praktikers egna erfarenheter av sitt handlingsutrymme förtydligade att de strukturella ramarna är vaga istället för att fungera stödjande för praktiker. Samtidigt fanns ett starkt tryck på att standardisera och skapa detaljstyrning både inom professionen, av klienter och mångprofessionellt. Kamper för att påverka handlingsutrymmet tar plats i den kunskapsmässiga dimensionen, vilket tyder på att det finns behov av ett förtydande av regelverk eller styrdokument som stöder praktiken.

Praktikers erfarenheter hade insamlats i ett material som bestod av fyra fokusgruppers ca en timmes långa samtal vilka inkluderade 18 personer som svarade för socialt arbete på 15 olika förläggningar. Innehållsanalysen av materialet gjordes i flera etapper och genom olika typer tematisering. Materialet ställdes även i förhållande till det andra materialet som bestod av regelkällor. Regelkällorna fick större betydelse för utformandet av modellen och analysen än vad jag initialt hade tänkt. Jag var införstådd i

att asylsökanden inte berörs av den allmänna välfärdsservicen eller den medborgerliga sociala tryggheten och att detta leder till ett lapptäcke av olika paragrafer från olika lagar men under studiens gång förtydligades även motstridigheterna mellan det strukturella handlingsutrymmet och praktiken. Trots att regelverk är avsedda att tolkas kan vi med hjälp av studien se att regeltolkning påverkas starkt av andra faktorer vad gäller asylsökanden.

För att kunna avgöra validiteten har flertalet citat ur fokusgruppsamtalen ingått i resultatdelen. Vissa citat består av en grupp av flera olika citat för att påvisa hur samma ämne diskuterats i flera grupper. Andra citat består av samtalssekvenser för att förtydliga exempelvis dynamiken mellan olika röster eller alternativt samstämmigheten men även hur gruppen kommer fram till en konklusion. (Morgan 2010, 718-720.) Eftersom gruppssamtalen tog lite olika riktningar tolkar jag det som att den inledande diaföreläsningen innan fokusgruppsamtalen inte var för ledande. Två av uppgifterna som fokusgrupperna hade som diskussionsunderlag hade aningen olika vinklingar på ämnet handlingsutrymme än de övriga två i syfte att locka fram mer varierade diskussioner även om variationer mellan de enskilda fokusgruppsdeltagarnas kunskaper samt gruppernas dynamik också bidrog (Marková et al. 2007, 36; Wibeck 2010, 29).

Kunskapsbasen i socialt arbete, såsom i det mångprofessionella arbetet inom asylmottagningen överlag utmanas av förläggningarnas osäkra och möjligtvis korta livslängd. Det finns behov av ett förtydligande av de gemensamma ramarna för socialt arbete inom asylmottagningen, även om det till ramarna hör ett handlingsutrymme. Ur ett rättsperspektiv krävs fortbildning och utveckling i motivering och redovisning av bedömningsprocesser. För att socialarbetets kunskaper bättre kan tas till vara och utvecklas borde olika studier, modeller och handböcker produceras.

Källor

Ahvenainen, Sirkka (1994) Kasvokkain pakolaisuuden kanssa – vastaanottokeskuksen arkipäivää. Oulun ammattikorkeakoulun julkaisuja A. Tutkimuksia 1. Oulu: Oulun ammattikorkeakoulu.

Alitolppa-Niitamo, Anne ja Ali, Abdullah (2001) Somalidiaspora Suomessa - muutoksia haasteita ja haaveita. I verket Forsander, Annika, Ekholm, Elina & Hautaniemi Petri et al. (2001) Monietnisyys yhteiskunta ja työ. Helsinki: Palmenia, 134-147.

Andersson, Hans E. (2008) Överstatlig flyktingpolitik. Umeå: Boréa Bokförlag.

Anis, Merja (2008) Sosiaalityö ja maahanmuuttajat. Lastensuojelun ammattilaisten ja asiakkaiden vuorovaikutus ja tulkinnat. Helsinki: Väestöliitto.

Appelqvist, Maria (2006) Mottagningens integration? Flyktingintroduktion som ett organisatoriskt fält. Current Themes in IMER Research Number 3. Malmö: Malmö Universitet.

Baianstovu Rúna Í (2012) Mångfald som demokratins utmaning. En studie av hur socialtjänsten som välfärdsbyråkrati och moralisk samhällsinstitution förstår och hanterar kulturell mångfald. Örebro: Örebro universitet.

Berger, Peter L. & Luckmann, Thomas ([1966] 1998) Kunskapssociologi. Hur individen uppfattar och formar sin sociala verklighet. Stockholm: Wahlström & Widstrand.

Bernardes Dora, Wright John, Edwards Celia, Tomkins Helen, Dlfoz Darias, Livingstone Andrew G (2010) Asylum Seekers' Perspectives on their Mental Health and Views on Health and Social Services: Contributions for Service Provision Using a Mixed-Methods Approach. International Journal of Migration, Health and Social Care. Vol 6 (4), 3-19.

Blomberg Helena, Kallio Johanna ja Kroll Christian (2014) Regulatiivista vai liberatiivista? Kuntien sosiaalityöntekijöiden harkintavaltaan liittyvät asenteet Suomessa ja Ruotsissa. I verket Laura Kallioma-Puha & Toomas Kotkas & Marketta Rajavaara. (Toim.) Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 182 – 202.

Blomqvist, Paula & Rothstein, Bo (2005) Välfärdsstatens nya ansikte. Stockholm: Agora.

Bloor, Michael, Frankland, Jane, Thomas, Michelle and Robson, Kate (2001) Focus Groups in Social Research. London: Sage Publications.

Bowes, Alison and Sims, Duncan (2006) Advocacy for Black and Minority Ethnic Communities: Understandings and Expectations. *British Journal of Social Work*. Vol 36, 1209-1225.

Brekke, Jan-Paul (2004) While we are waiting. Uncertainty and empowerment among asylum-seekers in Sweden. Oslo: Institute for Social Research.

Brekke, Jan-Paul, Sveaass, Nora og Vevstad, Vigdis (2010) Sårbare asylsøkere i Norge og EU. Identifisering, organisering og håndtering. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Cavén Outi (1999) Sujutusta ja pyöritystä. Tutkimus byrokratian merkityksistä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastyössä. Tampere: Tamperen yliopisto.

Chantler, Khatidja (2012) Gender, Asylum Seekers and Mental Distress: Challenges for Mental Health Social Work. *British Journal of Social Work* 42, 318-334.

Dellgran, P. (2008). Fattigdomens professionalisering och flykten från myndighetsutövningen. I: Swärd, H. & Egerö, M-A. (red) Villkorandets politik. Fattigdomens premisser och samhällets åtgärder - då och nu. Centralförbundet för Socialt Arbete. Egalité, 231- 241.

Dunér, Anna & Nordström, Monica (2006) The discretion and power of street-level bureaucrats: an example from Swedish municipal eldercare. *Frontlinjebyråkraternas handlingsutrymme och makt: ett exempel från svensk kommunal äldreomsorg*. *European Journal of Social Work*. Vol 9 (4), 425-444.

Düvell, Franck & Jordan, Bill (2002) Immigration, asylum and welfare: the European context. *Critical Social Policy* 22, 498-517.

Dworkin, Ronald (1987) Taking Rights Seriously. London: Duckworth.

Eastmond, Marita (2010) Gäster i välfärden? Föräldraskap i asylprocessen. I verket Hans e. Andersson & Henry Ascher & Ulla Björnberg & Marita Eastmond (red.) Mellan det förflutna och framtiden. Asylsökande barns välfärd, hälsa och välbefinnande. Göteborg: Göteborgs Universitet, 87- 110.

Ellis, Kathryn (2007) Direct Payments and Social Work Practice: The Significance of 'Street-Level Bureaucracy' in Determining Eligibility. *British Journal of Social Work* Vol 37, 405-422

Ellis, Kathryn (2011) "Street-level Bureaucracy" Revisited: The Changing Face of Frontline Discretion in Adult Social Care in England. *Social Policy & Administration*. Vol 45 (3), 221-244.

EMN (2017) Nyckeltal för immigration 2016. Helsingfors: Europeiska migrationsnätverket. [9.5.2017]

http://www.emn.fi/files/1526/Tilastokatsaus_2016_SV_netti.pdf

Eräsaari Leena (1995) Kohtaamisia byrokraattisilla näyttämöillä. Helsinki: Gaudeamus.

European Commission (2014) Asylum and Migration. Glossary 3.0. A tool for better comparability. European Migration Network. [9.3.2015]

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/docs/emn-glossary-en-version.pdf

Evans Tony & Harris John (2004) Street-Level bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion. British Journal of Social Work. Vol. 34 (6), 871-895.

Evans, Tony (2010) Professional Discretion in Welfare Services. Beyond Street-Level Bureaucracy. Surrey: Ashgate Publishing Limited.

Evans Tony (2011) Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy. British Journal of Social Work 41, 368–386.

Evetts, Julia (2002) New directions in state and international professional occupations: discretionary decision-making and acquired regulation. Work, employment and Society. Vol 16 (2), 341-353.

Fell, Benedict & Fell, Peter (2014) Welfare Across Borders: A Social Work Process with Adult Asylum Seekers. British Journal of Social Work 44, 1322-1339.

Fook, Jan (2001) Identifying Expert Social Work: Qualitative Practitioner Research. I verkett Ian Shaw and Nick Gould (red.) Qualitative Research in Social Work. London: Sage Publications, 116-131.

Förenta Nationernas Flyktingkommissarie (1996) Handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning. Stockholm: Norstedts Juridik AB.

Goldkuhl, Göran (2011) The research practice of practice research: theorizing and situational inquiry. Systems, Signs & Actions. Vol 5 (1), 7-29.

Hacking, Ian (2004 [1999]) Social konstruktion av vad? Stockholm: Thales.

Hakkarainen Pentti, Helenius Jouni ja Jääskeläinen Paul (1999) Ammatinhallinnan kehittäminen oppivassa organisaatiossa. Työpapereita n:o 8. Koulutuksen tutkimuslaitos. Jyväskylän Yliopisto: Jyväskylä.

Hansén-Haug, Hannele (2014) Asiakastyön dokumentointi vastaanottokeskuksissa. Lapin Yliopisto. Pro gradu avhandling.

Harris, Jennifer and Roberts, Keri (2004) 'Not our Problem': The Provision of Services to Disabled Refugees and Asylum-seekers. Hayes, Debra and Humphries, Beth (ed.) Social Work, Immigration and Asylum. London: Jessica Kingsley Publishers, 151-161.

Himanen, Markus & Könönen Jukka (2010) Pako ja pakko – turvapaikanhakijoiden kokemuksia prekaarista työstä. I verket Sirpa Wrede & Camilla Nordberg (toim.) Vieraita työssä. Työelämän etnistyvä eriarvoisuus. Helsinki: Palmenia, 45-71.

Hollander, Anna & Alexius Borgström, Katarina (2005) Rättsvetenskapliga metoder. I verket Sam Larsson & John Lilja & Katarina Mannheimer (red.) Forskningsmetoder i socialt arbete. Lund: Studentlitteratur, 129-150.

Ife, Jim (2008) Human rights and social work. Towards rights-based practice. New York : Cambridge University Press.

Isaksson, Cristine (2014) Skolkuratorers handlingsutrymme – gränser, legitimitet och jurisdiktion. Socialvetenskaplig tidskrift 1, 47-65.

Johansson Roine (1992) Vid byråkratins gränser. Om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete. Arkiv avhandlingsserie 39. Lund: Arkiv.

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

Juhila Kirsi (2009) Sosiaalityön selontekovelvollisuus. Janus vol. 17 (4), 296–312.

Juvonen, Anna-Maija (2012) Maahanmuuton juridiikkaa. Käytännön käsikirja. Helsinki: Edita.

Julkunen, Ilse (2011) Knowledge-Production Processes in Practice Research – Outcomes and Critical Elements. Social Work & Society, 9 (1), 60-75.

Järkestig Berggren, Ulrika (2010) Personligt ombud och förändringsprocesser på det socialpsykiatriska fältet. Linnaeus University Dissertations nr 7/2010. Växjö: Linneus universitet.

Järvinen Riitta (2004) Ammatillisen maahanmuuttotyön kulttuuri. Tampere: Tampereen Yliopisto.

Karlsson, Ingrid (2006) Att leda i kommunal äldreomsorg. Om arbetsledares handlingsutrymme, handlingsfrihet och skilda lojaliteter – exemplet Halland. Växjö: Växjö universitet.

Kivinen, Kirsti (1993) Malmin vastaanottokeskuksen toiminnan kehittäminen. Osaraportti: Nykytilanteen kartoitus. Sosiaali- ja terveydenhuollon työn ja koulutuksen kehittämisprojekti. Sarja A: Tutkimusraportteja 3 /1993. Helsinki: Tehy ry.

Kjørstad, Monica (2005) Between professional ethics and bureaucratic rationality: the challenging ethical position of social workers who are faced with implementing a workfare policy. European Journal of Social Work. Vol 8 (4), 381-398.

Koistinen, Lotta & Jauhiainen Jussi S. (2017) Turvapaikanhakijoiden hallinta. I verket Jauhiainen Jussi S. (toimittaja) Turvapaikka Suomesta? Vuoden 2015 turvapaikanhakijat ja turvapaikkaprosessit Suomessa. Turku: Turun yliopisto, 31-48.

Kommunförbundet (2016) Social- och hälsovårdstjänster för asylsökande på flyktingförläggningarna och kommunernas roll. Cirkulär 6/2016. [29.4.2017] <https://www.kommunforbundet.fi/cirkular/2016/social-och-halsovardstjanster-asylsokande-pa-flyktingforlaggningarna-och-kommunernas>

Kotkas Toomas (2014) Viranomaisharkinnan oikeudelliset rajat. I verket Laura Kalliomaa-Puha & Toomas Kotkas & Marketta Rajavaara (Toim.) Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 40-59.

Kuoppamäki, Sanna-Mari (2012) Poliisin ja rajavartiolaitoksen turvapaikkamenettelyt ja viranomaisyhteistyö. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 92. Raja- ja merivartiokoulun julkaisusarja 3. Työpaperit, raportit, selosteet 1/2011. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu.

Latu (2008) Latu-projektrapport. Inrikesministeriet. [4.5.2017] <http://www.temaasyl.se/Documents/Artiklar/LATU%20rap%20%20sv3.pdf>

Liebkind, Karmela (1991) Flyktingforskningens problem. I Söderling, Ismo och Korkiasaari, Jouni (red.) Migrationen och det framtida Norden. Migrationsstudier B 3. Åbo: Migrationsinstitutet.

Lindelöf, Margareta & Rönnbäck, Eva (2004) Att fördela bistånd. Om handläggningsprocessen inom äldreomsorgen. Umeå: Umeå universitet.

Linderborg, Hilka (2012) Hennattuja partoja. Ikääntyvät somalimiehet ryhmätoiminnassa. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Lipsky, Michael (1976) Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy. I Hawley, Willis D & Lipsky, Michael (eds.) Theoretical Perspectives on Urban Politics. Englewood Cliffs : Prentice Hall, 196-213.

Lipsky, Michael ([1980] 2010) Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russell Sage Foundation

Loyens Kim and Maesschalck Jeroen (2010) Toward a Theoretical Framework for Ethical Decision Making of Street-Level Bureaucracy: Existing Models Reconsidered. Administration & Society. 42 (1), 66–100.

Lukkaroinen Riitta (2005) ”Muutos on pysyvä olotila”. Turvapaikanhakijoiden vastaanottona järjestettävät palvelut ja niiden järjestämisestä aiheutuvat kustannukset. Työpoliittinen tutkimus 292. Helsinki: Työministeriö.

Lähtenmäki Minna (2013) Lapsi turvapaikanhakijana. Etnografisia näkökulmia vastaanottokeskuksen ja koulun arjesta. Helsinki: Helsingin Yliopisto.

Mackrill, Thomas (1996) Aspects of Structure and Dynamics at a Refugee Centre in Denmark: A Social Psychological Analysis. *Journal of Refugee Studies*. Vol 9 (2), 199-215.

Makkonen, Timo & Koskeniemi, Eero (2013) Muuttoliikkeen ja maahanmuuttajien aseman oikeudellinen sääntely. I verkot Tuomas Martikainen & Pasi Saukkonen & Minna Säävälä (toimittaneet) Muuttajat. Kansainvälinen muuttoliike ja suomalainen yhteiskunta. Helsinki: Gaudeamus, 55-80.

Maili, Malin & Anis, Merja (2013) Maahanmuuttajat hyvinvointivaltiossa. I verkot Martikainen, Tuomas; Saukkonen, Pasi ja Säävälä, Minna (toimittaneet) Muuttajat. Kansainvälinen muuttoliike ja suomalainen yhteiskunta. Helsinki: Gaudeamus, 141-159.

Marková, Ivana, Linell, Per, Grossen, Michèle and Salazar Orvig, Anne (2007) Dialogue in Focus Groups. Exploring Socially Shared Knowledge. London: Equinox

May Peter J. & Winter Søren C. (2009) Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol 19 (3), 453–476.

May, Tim (2001) Samhällsvetenskaplig forskning. Lund: Studentlitteratur.

Metteri Anna (2012) Hyvinvointivaltion lupaukset, kohtuuttomat tapaukset ja sosiaalityö. Tampere: Tampereen Yliopisto.

Migrationsverket (2011) Migrationsverkets anvisning om mottagnings- och brukspenning. Utgivet 22.8.2011. Fås på begäran från Migrationsverket.

Migri (2015) Migrationsverkets årsberättelse 2015 [23.4.2017]
http://www.migri.fi/download/67265_vuosikertomus2015_sv.pdf?e260667cc55bd488

Migrationsverket Statistik [23.4.2017]
http://www.migri.fi/information_om_verket/statistik/statistik_over_asyl_och_flyktingar
http://www.migri.fi/tietoa_virastosta/tilastot/turvapaikka- ja_pakolaistilastot

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

Molander Anders, Grimen Harald & Eriksen Erik Oddvar (2012) Professional Discretion and Accountability in the Welfare State. *Journal of Applied Philosophy* 29 (3), 214- 230.

Morgan, David L (1997) Focus Groups as Qualitative Research. London: Sage Publications.

Morgan, David L (2010) Reconsidering the Role of Interaction in Analyzing and Reporting Focus Groups. *Qualitative Health Research*. 20 (5), 718–722.

Murdach, Allison D. (2009) Discretion in Direct Practice: New Perspectives. *Social Work Vol 54* (2), 183-186.

Musil Libor, Kubalcikova Katerina, Hubikova Olga & Necasova Miroslava (2004) Do social workers avoid the dilemmas of work with clients? *European Journal of Social Work*. Vol. 7 (3), 305-319.

Mänttari-van der Kuip, Maija (2015) *Work-Related Well-Being among Finnish Frontline Social Workers in an Age of Austerity*. Jyväskylä: University of Jyväskylä.

Mäntysaari Mikko (1991) *Sosiaalibyrokratia asiakkaiden valvojana: byrokratiatyö, sosiaalinen kontrolli ja tarpeiden sääntely sosiaalitoimistoissa*. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia 51. Tampere: Vastapaino.

Nash Mary, Wong John and Trlin Andrew (2006) Civic and social integration. A new field of social work practice with immigrants, refugees and asylum seekers. *International Social Work* 49 (3), 345-363

Nybom, Jenny (2012) *Aktivering av socialbidragstagare – om stöd och kontroll i socialtjänsten*. Rapport i socialt arbete 141. Stockholm: Stockholms universitet.

Nygren, Lennart; Blom, Björn; Morén, Stefan (2013) *Kunskapens villkor och användning i socialt arbete*. I verket Björn Blom & Stefan Morén & Lennart Nygren (red.) *Kunskap i socialt arbete. Om villkor, processer och användning*. Stockholm: Natur & Kultur, 17-30.

Närhi, Kati, Kokkonen, Tuomo & Matthies, Aila-Leena (2014) Asiakkaiden osallisuus ja työntekijöiden harkintavalta palvelujärjestelmässä. *Janus vol 22* (3), 227-244.

Oscarsson, Lars (2013) *Evidensbaserad praktik i socialt arbete*. I verket Björn Blom & Stefan Morén & Lennart Nygren (red.) *Kunskap i socialt arbete. Om villkor, processer och användning*. Stockholm: Natur & Kultur, 222-234.

Ottoson, Lisa (2010) ”Barntänk” ur ett tjänstemannaperspektiv: En intervjustudie med barnhandläggare vid Migrationsverket. I verket Hans E. Andersson & Henry Ascher & Ulla Björnberg & Marita Eastmond (red.) *Mellan det förflutna och framtiden. Asylsökande barns välfärd, hälsa och välbefinnande*. Göteborg: Göteborgs Universitet, 63-86.

Ottoson, Lisa (2016) *Utan given hemvist. Barnperspektiv i den svenska asylprocessen*. Stockholm: Stockholms universitet.

Palmer, David (2006) Completing the Jigsaw: A Service Provider’s Response to the Health Needs of Refugees in the London Borough of Camden. *International Journal of Migration, Health and Social Care Vol. 2* (1), 15-26.

Palola, Elina (2014) ”Tätä lakia voidaan soveltaa ainoastaan erittäin harkiten” Nuoret koulutuspudokkaat ja toimeentulotuen perusosan alentamisen harkinta. I verket Laura Kalliomaa-Puha & Toomas Kotkas & Marketta Rajavaara (Toim.) Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 96-113.

Parhankangas, Outi (2000) Kun ulkomaat tuli meille. Kulttuurisia malleja 1990-luvun lopun suomalaisessa turvapaikkahakijoiden vastaanottotyössä. Työhallinnon julkaisu. Nro 244. Helsinki: Työministeriö.

Parsons, Annika (2010) Lapsen edun toteutuminen turvapaikanhakija- ja pakolaislapsia koskevista päätöksistä. Helsinki: Vähemmistövaltuutettu.

Perhoniemi, Riku & Jasinskaja-Lahti, Inga (2006) Maahanmuuttajien kotoutuminen pääkaupunkiseudulla. Seurantatutkimus vuosilta 1997 - 2004. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.

Perlinski, Marek (2013) Socialarbeters kunskapsanvändning i klientarbete. I verket Björn Blom & Sterfan Morén & Lennart Nygren (red.) Kunskap i socialt arbete. Om villkor, processer och användning. Stockholm: Natur & Kultur, 180-192.

Pirinen, Ilkka (2008) Turvapaikanhakijoiden terveydentila. Tutkimus Tampereen kaupungin ulkomaalaistoimiston terveydenhuoltoyksikössä. Tampere: Tampereen Yliopisto.

Pirjola, Jari (2009) European Asylum Policy – Inclusions and Exclusions under the Surface of Universal Human Rights Language. European Journal of Migration and Law 11, 347-366.

Ponnert, Lina (2007) Mellan klient och rättssystem. Tvångsvård av barn och unga ur socialsekreterares perspektiv. Lund: Lunds universitet.

Pylkkänen Anu (2014) Yhdenvertaisuus ja sosiaaliturva – harkinnan muuttuneet rajat. I verket Laura Kalliomaa-Puha & Toomas Kotkas & Marketta Rajavaara (Toim.) Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 20- 38.

Rajavaara, Marketta (1986) Professionaalistaminen sosiaalityön muutosstrategiana. I verket Antti Karisto & Tapani Purola (toim.) Sosiaalityön kehittäminen – taustoja, reunaehdoja, näkökulmia. Helsinki: Helsingin yliopisto, 43-68.

Rajavaara, Marketta: (2014) Ammattilaisten harkintavalta sosiaaliturvan edellytyksenä ja riskinä. I verket Laura Kalliomaa-Puha & Toomas Kotkas & Marketta Rajavaara (Toim.) Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 136-154.

Rauhala, Pirkko-Liisa ja Virokannas, Elina (2011) Sosiaalityön tutkimuksen etiikka, opettaminen ja tietoarvo. I Aini Pehkonen ja Marja Väänänen-Fomin (toim.)

Sosiaalityön arvot ja etiikka. Jyväskylä: Sosiaalityön tutkimuksen seuran vuosikirja, 235-254.

Raunio, Kyösti ([1995] 2003) Sosiaalipolitiikan lähtökohdat. Helsinki: Gaudeamus.

Raunio, Kyösti (2002) From Self-Sufficiency to Diversity – the Generation of Knowledge in Social Work. *Nordisk Sosialt Arbeid* nr. 3, 131-139.

Raunio, Kyösti (2004) Olennainen sosiaalityössä. Helsinki: Gaudeamus.

Repstad, Pål (2009) Närhet och distans. Kvalitativa metoder i samhällsvetenskap. Lund: Studentlitteratur.

Righard, Erica (2013) Internationellt socialt arbete – Definitioner och perspektivval i historisk belysning. *Socialvetenskaplig tidskrift* (2), 127- 145.

Robinson, Kim (2013) Supervision Found Wanting: Experiences of Health and Social Workers in Non-Government Organisations Working with Refugees and Asylum Seekers. *Practice: Social Work in Action*. Vol 25 (2), 87-103.

Rostila Ilmari, Mäntysaari Mikko, Suominen Tarja, Asikainen Paula (2011) Sosiaalityön professionaalisuuden erot kuntaorganisaatioissa – Organisaatiokulttuurien ja organisaatioilmapiirien kirjo. *Janus* vol. 19 (2), 143-157.

Ruokonieniemi, Nina (2014) Aikuisten turvapaikanhakijoiden parissa tehtävä sosiaalityö. Metasynteesi kansainvälisistä artikkeleista. Pro gradu-tutkielma.

Ryan, Dermot A.; Kelly, Fiona E. & Kelly, Brendan D. (2009) Mental Health Among Persons Awaiting an Asylum Outcome in Western Countries. *International Journal of Mental Health*. 38 (3), 88-111.

Sales, Rosemary and Hek, Rachel (2004) Dilemmas of Care and Control: The Work of an Asylum Team in a London Borough. I Debra Hayes and Beth Humphries (ed.) *Social Work, Immigration and Asylum*. London: Jessica Kingsley Publishers, 59-76.

Salisbury Statement (2011) The Salisbury Statement. *Social Work and Society*. Vol 9. 1 [9.5.2017] <http://www.socwork.net/sws/article/view/2/12>

Sainola-Rodriguez, Kirsti (2009) Transnationaalinen osaaminen. Uusi terveydenhuoltohenkilöstön osaamisvaatimus. Kuopio: Kuopion yliopisto.

Sannerstedt, Anders (2001) Implementering - hur politiska beslut genomförs i praktiken. I verket Bo Rothstein (red.) *Politik som organisation - Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag, 18-47.

Satka, Mirja, Karvinen-Niinikoski Synnöve, Nylund, Marianne (2005) Mitä sosiaalityön käytäntötutkimus on? I verket Mirja Satka & Synnöve Karvinen-Niinikoski & Marianne Nylund, & Susanna Hoikkala. *Sosiaalityön käytäntötutkimus*. Helsinki: Palmenia-

kustannus, 9-19.

Saurama, Erja ja Julkunen, Ilse (2009) Lähestymistapana käytäntötutkimus. I verket Mikko Mäntysaari & Anneli Pohjola & Tarja Pösö (toim.) Sosiaalityö ja teoria. Jyväskylä : Jyväskylän yliopisto, 293-314.

Schierenbeck, Isabell (2003) Bakom välfärdsstatens dörrar Umeå : Boréa.

Schierenbeck Isabell (2004) En välfärdsstat för alla? Frontlinjebyråkrater och invandrarklienter. I verket Karin Borevi & Per Strömblad (red.) Engagemang, mångfald och integration. SOU 2004:49, 121-148.

Scott, Patrick G. (1997) Assessing Determinants of Bureaucratic Discretion: An Experiment in Street-Level Decision Making. Journal of Public Administration Research and Theory. Vol 1, 35-57.

Seeberg Marie Louise; Bagge Cecilie & Enger Truls André (2009) No Place: Small children in Norwegian asylum-seeker reception centres. Childhood 16, 395-411.

Sirviö, Heidi; Romakkaniemi, Marjo; Lindh, Jari & Laitinen, Merja (2015) Sosiaalityöntekijän harkinnanvallan käyttö ehkäisevän toimeentulotuen päätöksenteossa. Janus Vol 23 (3), 247- 264.

Snellman Olli, Seikkula Jaakko, Wahlström Jarl & Kurri Katja (2014) Aikuisten turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten mielenterveyden ja psyykkisten ongelmien erityispiirteet. Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti 51, 203-222.

Social- och hälsovårdsministeriet (2016) Asylsökandes rätt till service inom barnskyddet. Kommuninfo 2/2016. [29.4.2017] http://stm.fi/sv/artikkeli/-/asset_publisher/kuntainfo-alaikaisilla-turvapaikanhakijoilla-on-oikeus-lastensuojelun-palveluihin

SOU (2009) Aktiv väntan – asylsökande i Sverige. Stockholm: Statens offentliga utredningar 2009:19.

Sourander, Andre (2007) Turvapaikkaa hakevien pakolaislasten ja –nuorten mielenterveys. Duodecim 123, 479-485.

Staffans Ida (2005) Förfarandet för bedömning av asylskäl i Finland samt därmed anknutna säkringsåtgärder. Helsingfors: Helsingfors universitet.

STM (1995) Sosiaalityö vastaanottokeskuksessa. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen julkaisu 1995:4. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen julkaisu.

Stranz, Hugo (2007) Utrymme för variation – om prövning av socialbidrag. Rapport i socialt arbete nr 119. Stockholm: Stockholms Universitet.

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

Suoranta, Juha (2011) Vastaanottokeskus. Helsinki: Into.

Trevithick, Pamela ([2005] 2008) Socialt arbete. Teori och praktik. Studentlitteratur: Lund.

Turtiainen, Kati (2011) Riippuvuus pakolaisia vastaanottavassa sosiaalityössä. I verket Aini Pehkonen ja Marja Väänänen-Fomin (toim.) Sosiaalityön arvot ja etiikka. Sosiaalityön tutkimuksen seuran vuosikirja: Jyväskylä, 139-161.

Turtiainen, Kati (2012) Possibilities of Trust and Recognition between Refugees and Authorities. Resettlement as a Part of Durable Solutions of Forced Migration. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

Turtiainen, Kati (2016) Pakkomuutto sosiaalityössä kohdattavana ilmiönä. I verket Maija Jäppinen & Anna Metteri & Satu Ranta-Tyrkkö & Pirkko-Liisa Rauhala (toim.) Kansainvälinen sosiaalityö. Käsitteitä, käytäntöjä ja kehityskulkuja. Sosiaalityön tutkimuksen seuran vuosikirja: Helsinki, 203-224.

Turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmän Strategia 2020 [23.4.2017]
http://www.migri.fi/download/62120_Vastaanoton_strategia_2020.pdf?02451deadb5bd488

Työministeriö (1998) Turvapaikanhakijoiden vastaanotto ja sen kehittäminen. Maahanmuutto-osaston monisteita nro 3. Helsinki: Työministeriö.

Valenta, Marko (2012) Insider position and social identities of service providers with immigrant backgrounds in accommodation for asylum seekers. Nordic Social Work Research Vol 2 (2), 87-104.

Valtonen, Kathleen (2002) Social Work with Immigrants and Refugees: Developing a Participation-based Framework for Anti-Oppressive Practice Part 2. British Journal of Social Work, 31, 113-120.

Vuorento, Mirkka & Franz-Koivisto, Larissa (2016) Maahanmuuttajataustainen vammaisen lapsi ja hänen perheensä sosiaalipalveluiden asiakkaana. I verket Maija Jäppinen & Anna Metteri & Satu Ranta-Tyrkkö & Pirkko-Liisa Rauhala (toim.) Kansainvälinen sosiaalityö. Käsitteitä, käytäntöjä ja kehityskulkuja. Sosiaalityön tutkimuksen seuran vuosikirja: Helsinki, 104-132.

Webb Stephen (2003) Local orders and global chaos in social work. European Journal of Social Work. Vol 6 (2), 191-204.

Weber, Max ([1922] 1983) Ekonomi och samhälle. Förståendesociologins grunder 1. Lund: Argos.

White, Sue (2001) Auto-Ethnography as Reflexive Inquiry: The Research Act as Self-Surveillance. I verket Ian Shaw and Nick Gould (ed.) *Qualitative Research in Social Work*. London: Sage Publications, 100-115.

Whittaker, David J (2006) *Asylum Seekers and Refugees in the Contemporary World*. London: Routledge.

Wibeck, Victoria (2010) *Fokusgrupper. Om fokuserade gruppintervjuer som undersökningsmetod*. Lund: Studentlitteratur.

Lagarbeten, direktiv, konventioner mm.

- L 1986/609 Lag om jämställdhet mellan kvinnor och män
- L 1987/380 Lag om service och stöd på grund av handikapp
- L 1993/1573 Lag om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet
- L 1994/201 Lag om hemkommun
- L 1997/1412 Lag om utkomststöd
- L 1998/628 Lag om grundläggande utbildning
- L 1999/493 Lag om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande (upphävd)
- L 1999/731 Finlands grundlag
- L 2000/812 Lag om klientens ställning och rättigheter inom socialvården
- L 2003/434 Förvaltningslag
- L 2004/301 Utlänningslag
- L 2007/417 Barnskyddslag
- L 2011/746 Lag om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel
- L 2014/1301 Socialvårdslag
- L 1982/710 Socialvårdslag (föråldrad)
- L 2014/1325 Diskrimineringslag
- L 2015/87 Lag om ändring av lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd
- L 2015/388 Lag om ändring av lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd

HE 1999/137 Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi

RP 2010/266 Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om ändring av vissa lagar som har samband med den.

RP 2014/171 Regeringens proposition till Riksdagen

2003/9/EG Rådets direktiv om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna. [19.5.2017]

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:SV:PDF>

2013/33/EU Europa parlamentets och Rådets direktiv om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning). [19.5.2017]

[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0096:0116:SV:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0096:0116:SV:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0096:0116:SV:PDF)

KOM 2007/301 Grönbok om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet. Europeiska gemenskapernas kommission.

Valtiosopimukset 77/1968 Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus.

UNHCR (1951) Refugee Convention.

Migrationsverket (2011) Migrationsverkets anvisning om mottagnings- och brukspenning. Anvisningen finns tillgänglig vid Migrationsverket.

Maahanmuuttovirasto (2013) Vastaanottokeskuksen ohje asiakkaan yksityismajoituksesta, vastaanottopalveluiden keskeyttämisestä ja katoamisesta. MIGDno/2013/20. Anvisningen finns tillgänglig vid Migrationsverket.

Bilaga 1 Introduktion till ämnet handlingsutrymme och anvisningar för fokusgruppsamtalen den 24.9.2014



Presentation av syftet med introduktionen, rubriken och grupparbeten.



Kort redogörelse för studieprogram som avhandlingen hör till och hur den framskridit.

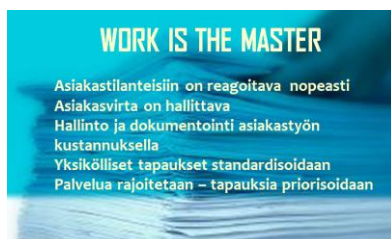


Bakgrund till motiv och personliga val av forskningsfrågor.



Presentation av begreppet Street-level bureaucracy av Michael Lipsky.

De arbetar i offentliga underresurserade organisationer, är dagligen i direkt ansikte-mot-ansikte kontakt med klienter, har betydande makt i sitt arbete. Deras beslut påverkar klienterna direkt.



Underresurseringen påverkar servicen och hur arbetarna bemästrar situationer.

Lipsky menar att arbetssituationen är den som styr frontlinjearbetare ”their work is their master”

För att klara sig skapas olika handlingssätt, enligt Lipsky tex; en standardisering och enhetligande av klientärenden, klienter är en massa, arbetet måste prioriteras, mm



Typiskt för närbyråkrater är att de arbetar med komplicerade ärenden, anvisningarna kan inte vara så detaljerade att de skulle beakta alla situationer.



Närbyråkrater har en dubbelroll. De representerar organisationen och kontrollerar att klienterna handlar som överenskommet.

Samtidigt arbetare de med sin expertis för att trygga klienternas rättigheter.

Dubbelrollen leder tidvis till motstridiga situationer.



Närbyråkraterna måste ha DISCRETION (harkintavaltta), det vill säga handlingsutrymme.

Det är ett visst utrymme för att bedöma och besluta, handlar även om en grundlig resonering som föregår beslutsfattandet.

Handlingsutrymme har beskrivits som det tomma rummet i en donuts, rummet är inte hur stort som helst, man rör sig inom vissa gränser.



Handlingsutrymme kan granskas ur fyra olika dimensioner:

1. en politisk och juridisk dimension, omfattar asyl-, flykting-, social- och säkerhetspolitik.
2. en organisationsdimension, omfattar organisationens grunduppgift och mål, arbetsfördelning, kontrollmekanismer och relation mellan närbyråkrater och deras förmän.
3. en dimension av praktiska strukturer (standardisering), hur många klienter, hur mycket tid per klient osv
4. en social dimension på klientnivå, att skapa förtroende, använda kultur- och maktssensitivitet, arbetarens värderingar och etik



Lipsky har kritiserats bland annat för att socialarbetarnas professionella kunskaper inte har beaktats i tillräckligt stor utsträckning



Rostila ym. (2011) Lastensuojelu ja aikuisosastoalito, ammatillinen pätvyys ja asiakaslahtoinen kulttuuri samankaltaista - eroja harkintavallan ja lllkkumavaran laajuudessa työpaikoittain.

Metteri (2012) Terveystenhuollon sosiaalityö, toimimatta jättäminen tai kohtuuttomasti ohjeita noudattaminen on yleisin syy asiakkaiden kohtuuttomiin tilanteisiin joutumiseen

Palola (2014) Nuorten aikuissosiaalityö Helsingissä, uusi TT-lain 10 § soveltaminen harkiten - sääntelyn vaikutus

Blomberg ym. (2014) Kuntien eri sektorin sosiaalityöntekijät, eroja asenteissa harkintavallan käytöstä: regulatiivinen, ohjeistusta lisäävä - liberaatiivinen, asiakaslahtoinen

Rajavaara (2014) Lastensuojelun sosiaalityöntekijät kehittävää : koulutus, näyttöön perustuva toiminta, perustelujen kehittäminen ja asiakkaiden osallisuus.

Handlingsutrymmet har även studerats ur strukturellt och epistemiskt perspektiv. Strukturellt handlingsutrymme är en bedömning mellan givna alternativ.

Epistemiskt handlingsutrymme innebär en bedömning i situationer där det saknas klara anvisningar eller alternativ – då görs bedömningen på basis av professionalitet och kunnande.

Studier visar på skillnader i bruk av handlingsutrymme.

Presentation av olika finska studier i handlingsutrymme:

Rostila et al. (2011) socialarbetares handlingsutrymme.

Metteri (2012) socialt arbete inom hälsovården, ur klientperspektiv.

Palola (2014) socialarbetares implementering av ny lag.

Blomberg et al.(2014) socialarbetares attityder till handlingsutrymme.

Rajavaara (2014) jämför försäkringsläkares och barnkyddssocialarbetares beslutsfattande.



I min studie är jag inte intresserad av hur handlingsutrymmet används i jämförande syfte på dimensionen strikt till regeltolkande. Jag är intresserad av vad som upplevs som utmanande specifikt i arbete med asylsökanden.



Diskutera om era erfarenheter och synpunkter i förhållande till det jag har sagt.

I diskussionerna är det bra om ni kommer fram med möjligt många synpunkter istället för att ha en rätt synpunkt.

Kerään tietoa sekä nauhurien että lomakkeen avulla.

Tutkimukseen osallistuminen on vapaaehtoista.



Lov om att få banda samtalen.

Materialet är konfidentiellt och används enbart med ert lov till den här studien.

Om samtycket ombeds skriva under blanketten som delats ut. Forskningsloven har getts från de förläggningar och kommuner som ställt detta krav.

Bilaga 2 Diskussionsunderlag för fokusgrupperna 24.9.2014

Uppgift A

1. Beskriv tre situationer i ditt klientarbete, där du använder handlingsutrymmet
2. I vilka konkreta saker eller situationer i klientarbetet borde det finnas mer handlingsutrymme?
3. I vilka situationer önskar du att du hade mindre handlingsutrymme? Hur skulle det stöda ditt arbete?

Gruppen valde följande saker/ämnen som mest väsentliga:

Uppgift B

1. Vilka är de viktigaste anvisningarna och lagarna i ditt vardagsarbete?
2. Beskriv en motstridig klientsituation eller fall, som har utmanat ditt bruk av handlingsutrymm.
3. Vad möjliggör och stöder bruket av handlingsutrymme?

Gruppen valde följande saker/ämnen som mest väsentliga:

Vad var avgörande för beslutet?

Bilaga 3 Material II, urval av regelkällor

L 2011/746	Lag om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel	Hänvisning till övrig lagstiftning
§ 5 mom 1	<u>Tillämpning av lagen på barn</u> Då denna lag tillämpas på den som är yngre än 18 år ska särskild uppmärksamhet fästas vid faktorer som hänför sig till barnets bästa och barnets utveckling och hälsa. Vid <i>bedömningen av barnets bästa</i> ska bestämmelserna om bedömning av barnets bästa i barnskyddslagen beaktas.	Barnskyddslag
§ 5 mom 2	Då de åtgärder som anges i denna lag genomförs, ska barnets önskemål och åsikt utredas och beaktas enligt barnets ålder och utvecklingsnivå. Endast i sådana fall där utredningen skulle äventyra barnets hälsa eller utveckling eller det i övrigt är uppenbart onödigt behöver barnets åsikt inte utredas. Ett barn som fyllt 12 år ska ges tillfälle att i enlighet med 34 § i förvaltningslagen bli hört i ett ärende som gäller barnet självt.	Förvaltningslag
§ 6	<u>Tillämpning av lagen på personer i utsatt ställning</u> Då denna lag tillämpas <i>ska de särskilda behov</i> som beror på en persons särskilt utsatta ställning, såsom på åldern eller det fysiska och psykiska tillståndet, <i>beaktas</i> hos personer som söker internationellt skydd, får tillfälligt skydd eller är offer för människohandel. En persons särskilt utsatta ställning och de särskilda behov som beror på den ska utredas individuellt inom en rimlig tid från det att ärendet blivit anhängigt. De särskilda behoven ska beaktas under hela den tid som ansökan om internationellt skydd behandlas, under den tid som tillfälligt skydd ges och under den tid som offer för människohandel får hjälptjänster enligt 4 kap.	Ingen direkt hänvisning, underförstått hänvisas till socialvårdslag, handikapplag, lag om klientens ställning och rättigheter inom socialvården mm.
§ 19 mom 1	<u>Mottagningspenning</u> Mottagningspenning beviljas personer som söker internationellt skydd, får tillfälligt skydd eller är offer för människohandel och som inte har en i lagen om hemkommun avsedd hemkommun i Finland i syfte att trygga den oundgängliga försörjning som en person behöver för ett människovärdigt liv samt för att främja personens möjligheter att klara sig på egen hand, om personen är i behov av stöd och inte kan få sin försörjning genom förvärvsarbete, andra inkomster eller tillgångar, genom omvårdnad från en sådan persons sida som är försörjningspliktig gentemot honom eller henne eller på något annat sätt.	
§ 19 mom 2	Mottagningspenningens grunddel täcker utgifter för kläder, ringa avgifter för hälso- och sjukvård, utgifter för användning av lokaltrafik och telefon samt andra motsvarande utgifter som hänför sig till en persons och familjs dagliga uppehälle samt utgifter för kost i de fall där förläggningen inte ordnar måltider.	

- § 19 mom 3** Den kompletterande mottagningspenningen täcker utgifter som ansetts behövliga på grund av en persons eller familjs *särskilda behov eller förhållanden*.

§ 20 mom 1

Mottagningspenningens belopp

Mottagningspenningens belopp är skillnaden mellan utgifter som ska täckas med mottagningspenningens grunddel och utgifter för hälso- och sjukvård som är större än ringa samt de inkomster och tillgångar som står till förfogande.

§ 20 mom 3

Inkomsterna och tillgångarna för en person som ansöker om mottagningspenning och för personens familj beaktas vid beviljandet av mottagningspenning på det sätt som bestäms i [lagen om utkomststöd](#).

Lag om utkomststöd

§ 23 mom

Beviljande och återkrav av mottagnings- och brukspenning

Vid beviljandet av mottagnings- och brukspenning iakttas i tillämpliga delar bestämmelserna om förfarandet i 3 kap. i [lagen om utkomststöd](#). Vid återkrav av mottagnings- och brukspenning tillämpas bestämmelserna om återkrav i 4 kap. i lagen om utkomststöd.

Lag om utkomststöd

§ 25 mom 1

Socialservice

Personer som söker internationellt skydd, får tillfälligt skydd eller är offer för människohandel och som inte har en i lagen om hemkommun avsedd hemkommun i Finland har rätt till socialservice enligt 14 § i [socialvårdslagen](#), om en yrkesutbildad person inom socialvården har bedömt det vara nödvändigt för dessa personer att få socialservice under den tid som de har rätt till mottagningstjänster eller är upptagna i hjälpsystemet.

Socialvårdslagen

§ 25 mom 2

Det sociala arbete som avses i 15 § och den sociala handledning som avses i 16 § i [socialvårdslagen](#) utförs vid förläggningen av yrkesutbildade personer inom socialvården. Arbetet omfattar rådgivning, handledning och utredning av sociala problem samt andra stödåtgärder som upprätthåller och främjar individens och familjens trygghet och förmåga att komma till rätta samt samfunds funktionsduglighet.

Socialvårdslagen samt underförstått lag om klientens ställning och rättigheter inom socialvården

§ 29

Arbets- och studieverksamhet

Om en boende vid en förläggning upprepade gånger utan grundad anledning vägrar delta i sådant arbete eller sådana studier som han eller hon anvisats, kan den mottagningspenning som betalas ut till honom eller henne minskas med högst 20 procent under högst två månaders tid. Avdraget *får inte äventyra den oundgängliga försörjning* som behövs för trygghet av ett människovärdigt liv eller för uppfyllandet av en lagstadgad underhållsskyldighet och det får inte heller i övrigt vara *oskäligt*.

Ingen direkt hänvisning, underförstått att lagen skall tillämpas liksom lagen om utkomststöd § 10