



**LUNDS**  
UNIVERSITET  
Socialhögskolan

# Rättssäkerhet, ett (o)uppnåeligt mål?

En kvalitativ fokusgruppsstudie om socialsekreterares  
bedömningar kring rätten till ekonomiskt bistånd

Av: My Jönsson & Sofie Bergholtz

Kandidatuppsats SOPA63  
Aktuell termin: HT 2019  
Handledare: Anna Angelin

## Abstract

Authors: My Jönsson and Sofie Bergholtz

Title: *To maintain legal certainty, an (un)attainable goal? - A qualitative focus group study on social workers' assessments regarding the right to welfare benefits.* [Translated title]

Supervisor: Anna Angelin

Assessor: Anders Lundberg

The work as a social worker comes with a great responsibility when it comes to making decisions that may impact people's lives. The social worker has the opportunity to make a professional decision by using the information that has been provided from the clients. However, the social worker does not have the ability to make any decision based on their own preferences. They have the freedom of action to make a decision within the boundaries in relation to the laws of the country and the local guidelines within the organization. Our study aims to highlight social workers' descriptions of how they experience their action of freedom, does it come with any merits or limitations? We would like to highlight this with the glasses of a legal perspective. Focusing on the target group, people with alcohol and drug abuse. The study is qualitative with an empirical basis that is based on a snowball selection. We have interviewed two focus groups with four to five respondents in each group. The study has shown that the social workers experience that their work is affected by the guidelines, in particular how these guidelines are interpreted. The respondents did not experience that personal values had a crucial role in decision making. However, the respondents often referred to that even though they work for the state, they are also only human and that it is impossible to make a definitive objective judgement of a case. At the same time the respondents claimed that if you only were professional and could take a step back and look at the case with the glasses of the laws and the guidelines provided from their work, it shouldn't be an issue for any parties involved. The result also showed that the decision if a client would get their application approved or not, could sometimes depend on the person's relationship with drugs. The social work is a complex matter considering the result of this study as well as previous research. The research suggests that it is difficult to create guidelines that satisfies every client on an individual level.

Key words: freedom of action, guidelines, street-level bureaucracy, abuse, financial assistance.

## **Förord**

Vi vill tacka alla inblandade som har ägnat tid åt att hjälpa oss att möjliggöra vår studie. Vi vill tacka vår handledare Anna Angelin som har funnits med under processens gång och visar på ett fint engagemang. Vi vill även tacka våra familjer som har stöttat oss under denna spännande, utmanande och roliga uppsatsperiod.

Vi vill ägna ett särskilt stort till våra respondenter som tagit sig tid att delta på ett engagerat och hjälpsamt sätt, utan dessa hade studien inte kunnat genomföras.

Vi har levt efter mottot som My konstruerade som ett motiverande uttryck till oss själva under stunder som varit något mer betungande än andra, men som kom ut fel. ”Vi är inte så duktiga som vi tror att vi är”. Vad vi nu vet är att vi är bättre än vi trodde att vi var.

# Innehåll

1.0 Inledning.....	1
1.1 Bakgrund .....	1
1.2 Problemformulering.....	2
1.3 Syfte.....	3
1.4 Frågeställningar .....	3
1.5 Begreppsförklaring .....	3
2.0 Kunskapsläge .....	4
2.1 Kommunalt handlingsutrymme och beslutsfattande .....	4
2.2 Variationens betydande mening .....	5
2.3 Beslut och attityder, en konsekvens av handlingsutrymmets variationer?.....	6
2.4 Missbruk som ett försörjningshinder .....	7
3.0 Metod .....	9
3.1 Val av metod.....	9
3.1.1 Förtjänster & begränsningar.....	10
3.1.2 Tillvägagångssätt .....	10
3.1.3 Undersökningspopulation .....	11
3.1.4 Konstruktion av semistrukturerad intervjuguide .....	12
3.1.5 Konstruktion av vinjetter .....	12
3.2 Analysmetod.....	13
3.2.1 Analysmetodologiskt begrundande.....	13
3.2.2 Arbetsfördelning .....	14
3.2.3 Undersökningens tillförlitlighet .....	14
3.2.4 Förförståelse.....	15
3.2.5 Forskningsetiska överväganden .....	15
4.0 Teoretiskt ramverk .....	17
4.1 Gräsrotsbyråkratin som organisation.....	17
4.2 Gräsrotsbyråkraten – handlingsfrihet i förhållande till organisationen .....	17
4.3 Klientrelationens i förhållande till gräsrotsbyråkratin.....	18
4.3.1 Regelbundenhet.....	19
4.3.2 Specialiseringsgrad .....	19
4.3.4 Tiden per ärende.....	20
4.3.5 Intresseorientering.....	20
4.3.6 Avståndet .....	20
4.4 Den socialt konstruerade verkligheten .....	21

4.4.1. Socialkonstruktivism.....	21
5.0 Analys & Resultat .....	22
5.1 Figur 1.....	22
5.2 Tillämpning av riktlinjer.....	24
5.2.1 Delegationsordningens påverkan .....	25
5.2.2 Den yrkesverksammas behov av stöd i arbetet .....	26
5.2.3 Kommunens förutsättningar.....	27
5.3 Att möta den hjälpsökandes behov .....	28
5.4 Den hjälpsökandes förmåga.....	29
5.5 Missbruk - “ett val” eller “ett beroende” .....	29
5.6 Subjektivitetens komplexitet .....	32
5.7 Rättssäkerhet – ett (o)uppnåeligt mål? .....	33
5.7.1 Det beskrivna rättssäkra arbetet .....	33
5.7.2 Lokal variation .....	35
6.0 Resultatdiskussion.....	37
7.0 Referenslista .....	40
Bilagor.....	43
Bilaga 1.....	43
Bilaga 2.....	46
Bilaga 3.....	47

# 1.0 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Människobehandlande organisationer – där människor är grundmaterialet - har strävan efter att förändra människor (..) vi säger detta i en medvetenhet om att människobehandlande organisationer också bevarar och i vissa fall förvarar människor (Linde & Svensson 2016, s.173).

Socialtjänsten är en människobehandlande organisation som har som syfte att erbjuda stöd och service till personer som är i behov av det och i synnerhet bedöms ha rätt till det. Stranz (2007, s. 39) beskriver att en yrkesverksam inom socialtjänsten formar sitt utövande utifrån hur denne tolkar lagar och kommunala riktlinjer mot bakgrund av att verksamheten vilar på en ramlagstiftning. I jämförelse med andra traditionella lagar bildas ramlagar av målrationalitet som innebär att tolkningen av lagarna är beroende av den som tillämpar dem (Stranz 2007, s. 39). Att erbjuda ekonomisk hjälp till samhällsmedborgarna är ett av uppdragen socialtjänsten har, i synnerhet pröva medborgarens rätt till att få ekonomiskt bistånd.

Enligt 4 kap 1§ Socialtjänstlagen (SoL) skall socialnämnden betala ut bistånd till en persons försörjning eller "(..)till livsföring i övrigt" för att tillförsäkra "en skälig levnadsnivå" till den som inte kan tillgodose sina behov på annat mot att denne "(..) står till arbetsmarknadens förfogande" med undantag till godtagbara skäl som på något sätt gör att den enskilde inte har möjlighet till att göra det (SSF 2001:453). Detta arbete handlar inte enbart om att betala ut bistånd till den som har rätt till det utan även att hjälpa människor att bli självförsörjande (Socialstyrelsen 2013, s. 18). Självförsörjning behöver inte innebära att personer skaffar sig ett arbete utan det kan vara genom andra inkomstkällor som till exempel sjukersättning, pension eller a-kassa (Socialstyrelsen 2013, s. 19). Socialtjänsten arbetar alltså utifrån ett långsiktigt mål där personer framöver ska klara av sin försörjning på egen hand (Socialstyrelsen 2013, s. 18). Begreppet socialbidrag uppkom i samband med när socialtjänstlagen tillkom i slutet på 1970-talet (Stranz 2007, s. 17). Begreppet har sedan dess övergått till att beskrivas som ekonomiskt bistånd. Dock har den nya termen på socialbidrag inte fått någon genomslående kraft när det kommer till forskning kring försörjningsproblematik (Stranz 2007, s.17). Försörjningsstöd som begrepp används inte synonymt med socialbidrag eller ekonomiskt bistånd då detta endast avser den del som regleras i riksnormen (Stranz 2007, s. 17).

Riksnormen avses vara den del av de utgifter som anses vara nödvändiga för att de sökande ska kunna tillhandahålla en god levnadsnivå (Socialstyrelsen 2013, s. 48).

## 1.2 Problemformulering

Enligt 2 kap, 1§ SoL (SSF 2001:453) ansvarar varje enskild kommun för att tillhandahålla stöd och service för personer inom sitt område. Detta beskriver Stranz (2007, ss. 96–99) innebär i praktiken att kommunerna själva disponerar över handläggningsarbetet och beslutsfattande kring bistånd. Detta innebär emellertid även att delegationsordningen inom verksamheten kan skilja sig åt i olika kommuner. Stranz (2007, s. 114) beskriver att hans studier visat på att delegationsgrad påverkar socialsekreterarens handlingsfrihet, begränsad delegation har inte allt för sällan inneburit en mer begränsad handlingsfrihet för den yrkesverksamma. En stor del av den forskning som bedrivits inom ämnet visar på variation bland bedömningar och beslut inom och mellan olika kommuner enligt bland annat Stranz (2007), Bergmark, Bäckman & Minas (2017), Skogens (2005, 2007) samt Nybom (2008). Variationer har varit omdiskuterade och ifrågasatts utifrån att rättssäkerheten för invånarna riskerar att bli utsatt för personer som ansöker om ekonomisk hjälp (Stranz 2007, s. 39). Nybom (2008, s. 160) belyser i sin studie att personer med alkohol- och drogmisbruk blir behandlade olika utifrån att uppfattningen av att betrakta missbruk som ett försörjningshinder skiljer sig signifikant åt bland socialsekreterare, bland annat i förhållande till den sökandes kön. Skogens (2005, s. 326) beskriver att det finns ett samband mellan socialsekreterarens utbildningsbakgrund och bedömningar kring att villkora biståndet mot att upprätthålla en vårdkontakt.

Detta innebär att den tidigare forskning som bedrivits visar på att variation är vanligt förekommande och kan bidra till ett mindre rättssäkert socialt arbete. Detta är ett väsentligt fenomen att undersöka och diskutera med anledning av att säkerställa att socialtjänstens arbete blir verkligt till sitt syfte. Då vi som socionomstudenter med stor sannolikhet kommer att arbeta inom detta område på något sätt är det därför relevant att identifiera och synliggöra de risker som arbetet kan medföra för medborgarna. Detta i synnerhet eftersom syftet med det sociala arbetet är att stödja och hjälpa människor i olika utsatta situationer. Vi har valt att studera detta fenomen med utgångspunkt i ett empiriskt exempel, personer med alkohol - och drogmisbruk. Detta med anledning av att det är en grupp som vi båda har kunnat urskilja som en utsatt grupp i samhället. Vi har valt att fokusera på socialsekreterares bedömningar av rätten till ekonomiskt bistånd då vi som framtida yrkesverksamma socionomer på ett eller annat sätt kan tänkas komma i kontakt med detta. Frågan om huruvida ett missbruk ses som ett beroende eller ett val

kommer att återspeglas i diskussionen kring hur missbrukarens rätt till ekonomiskt bistånd diskuteras och beskrivs.

## 1.3 Syfte

Syftet med studien är att undersöka socialarbetarnas egna beskrivningar kring vilka faktorer som påverkar deras yrkesutövning i förhållande till rådande handlingsutrymmet. Detta utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv med hjälp av vårt empiriska exempel; personer med drog-och alkoholmissbruk.

## 1.4 Frågeställningar

- Hur beskriver socialsekreteraren sitt handlingsutrymme med myndighetsutövning utifrån förtjänster och begränsningar i rollen som yrkesverksam?
- Vilka faktorer påverkar socialsekreterarens bedömningar kring rätten till ekonomiskt bistånd enligt deras egen beskrivning?
- Hur upplever socialsekreteraren att deras yrkesutövning påverkar den enskilt sökande utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv, utifrån det empiriska exemplet målgruppen personer med ett alkohol- och drogmissbruk?

## 1.5 Begreppsförklaring

Missbruk - Begreppen missbruk och beroende är starkt sammankopplade. Missbruk innebär en konsumtion av något som är så pass stort att den orsakar skador. I vårt fall avseende alkohol och narkotika (Nationalencyklopedin, hämtad 19-12-29).

Delegation - Begreppet "delegation" är ett vedertaget begrepp inom myndighetsutövning och är reglerad i kommunallagen (2017:725) och innebär att en myndighet fräntar sig sin beslutanderätt för ett visst ärende eller - vilket är betydligt vanligare - för en viss typ av ärenden (INFOSOC 2016).

Rättssäkerhet - Nationalencyklopedin beskriver begreppet rättssäkerhet som svårdefinierbart i den mån då det inte finns någon entydig definition, dock enligt den allmänna benämningen syftar ordet till att beskriva ett skydd för den enskilda medborgaren mot "(..)godtyckliga ingrepp från samhället självt" (Nationalencyklopedin, hämtad 19-12-29).

SoL – *Socialtjänstlag*. (SSF 2001:453.)



Bistånd - Nationalencyklopedin beskriver begreppet bistånd inom socialpolitiken som den hjälp den enskilde har rätt att ansöka om. I vårt fall ekonomiskt bistånd (Nationalencyklopedin, hämtad 19-12-29).

Ramlag – Nationalencyklopedin beskriver begreppet ramlag som en lag som endast innehåller allmänt hållna regler, lagar (Nationalencyklopedin, hämtad 20-01-02).

## 2.0 Kunskapsläge

*I detta avsnitt följer en presentation av tidigare forskning förankrat i de område denna studie har som syfte att beröra. Vi har tagit hjälp av sökmotorerna Lubsearch och Google Scholar vid sökning efter tidigare forskning, ord vi valde att använda oss av vid våra sökningar var "financial welfare", "social work", "alcohol and drug abuse" samt "legal". Vi har även sökt inspiration genom att läsa publicerade master-och kandidatuppsatser.*

## 2.1 Kommunalt handlingsutrymme och beslutsfattande

I artikeln "Att prioritera i socialtjänsten: om kommunalt handlingsutrymme och beslutsfattande" av Wörlén (2010, s. 28) beskriver han förutsättningar och erfarenheter för prioriteringar inom socialtjänsten. Studien syftar till att undersöka huruvida olika typer av politiker, tjänstemän förhåller sig till de prioriteringar som finns och hur de väljer att prioritera vissa grupper framför andra. Undersökningens utformning är en enkätstudie som har riktat sig till tjänstemän och politiker inom sex kommuner i landet. Studiens resultat har belyst att prioriteringar handlar om olika typer av beslutsfattanden. Besluten som tas inom socialtjänsten sker ofta på så kallat tjänstemannanivå, detta är även påverkat av delegationsordningen (Wörlén 2010, s. 33). Tjänstemän inom Individ- och familjeomsorgen är exempel på socialsekreterare som har stort och betydande handlingsutrymme att fatta beslut som rör den enskilde (ibid.). Resultatet visade därmed att delegationsgrad samt hur stort handlingsutrymme den yrkesverksamma har, har inverkan för prioriteringarna inom arbetet. Socialtjänstens regelverk och landets lagar är högst återspeglade i vad den enskilde socialsekreteraren faktiskt kan fatta beslut om. Tjänstemän från Individ - och familjeomsorgen beskrev sitt handlingsutrymme som att det var upp till dem själva att bestämma hur arbetet skulle utformas (Wörlén 2010, s. 34). Detta till skillnad från tjänstemän ifrån Vård - och omsorgsverksamheten där de har en mer given ram för hur deras myndighetsutövning ser ut. Vidare visar resultatet att i samtliga tjänstemannagrupper uppger de flesta att de hinner med sina arbetsuppgifter men å andra sidan

anser de att de arbetar utifrån motstridiga krav. Runt 90 procent uppger att de har stor frihet att välja hur deras arbete ska utformas men det som redogjordes i resultaten visar på att lagar och regler begränsar dem i frågan om att tjänstemännen får själva välja tillvägagångssätt (Wörlén 2010, s. 35).

## 2.2 Variationens betydande mening

Stranz (2007 ss. 208 - 209) beskriver i sin doktorsavhandling ”*Utrymme för variation*” att det i synnerhet finns tre faktorer som påverkar den enskilde socialsekreterarens bedömning kring en persons rätt till ekonomiskt bistånd; lagstiftning, lokala regelverk samt hur dessa lagar och regler tolkas. Stranz (2007, s. 85) undersökte 121 socialsekreterare i 11 olika kommuner i Stockholms län under två års tid med syfte att studera variationer i socialsekreterarnas bedömningar och beslut om bistånd inom och mellan olika kommuner.

Stranz (2007, s. 21) beskriver att en ramlagstiftning som syftar till att ”tillvarata den kompetens de förtroendevalda kommunpolitikerna och de anställda tjänstemännen förfogar över”, genererar större handlingsfrihet för den yrkesverksamma i sitt handläggningsarbete. I praktiken innebär detta att socialsekreterarna har större makt och frihet kring bedömningen av det mest lämpliga alternativ för den som söker ekonomisk hjälp. Han beskriver vidare att detta således bör generera ett större ansvar för den enskilde socialsekreteraren och högre krav från verksamhetens sida på rätt kompetens. Detta sätt att arbeta på beskriver Stranz (2007, s. 22) som ett målrationellt arbetssätt som han menar är att föredra inom dessa typer av människobehandlade organisationer, i synnerhet eftersom människors problembild ofta inte liknar någon annans och därför har olika behov. Risken med detta är att rättssäkerheten blir utsatt i förhållande till att det förekommer variation i socialsekreterarnas beslut om ekonomiskt bistånd. Han beskriver att en risk med en stor handlingsfrihet kan vara att socialsekreteraren utifrån sina personliga värderingar tolkar de riktlinjer som finns (ibid ss. 169–171). Vidare beskriver Stranz (2007, s. 136) att vissa målgrupper bedöms vara mer eller mindre utsatta till exempel bedöms inte allt för sällan ensamstående män med barn hårdare än ensamstående kvinnor med barn, för att kvinnan betraktas som mer utsatt.

Stranz (2007, s. 114) beskriver vidare ha sett ett tydligt samband mellan delegationsordningen, som kommunerna enskilt disponerar över, och handlingsfrihet. En begränsad delegation har inte allt för sällan inneburit en mindre handlingsfrihet för den enskilde socialsekreteraren. Studien visade även nämnvärt att organisatoriska förutsättningar i form av generella

förhållningssätt och attityder präglade handläggarnas bedömning, ett mönster som identifierades var att besluten inom vissa kommuner var mer av generös karaktär än andra och att det förekom större variation på besluten i större kommuner (Stranz 2007, s. 114).

## **2.3 Beslut och attityder, en konsekvens av handlingsutrymmets variationer?**

Vidare lyfts handläggarnas myndighetsutövning i Hydéns (1996) artikel ”Att besluta om socialbidrag: förändringar av beslut och attityder till socialbidrag 1990–1994.” Hydén (1996, s. 181) beskriver att orsaker till att det kan ske förändringar i socialsekreterarens bedömningar av beslut kan orsakas av många och komplexa faktorer. Hydén gör en indelning av sex kategorier där han beskriver orsaken till förändringen. Tre av dessa kategorier beskriver Hydén som politiska ramar och förutsättningar, normer och riktlinjer samt de individuella. Det förstnämnda beskrivs som att socialsekreterarna är anställda tjänstemän som arbetar på delegation från kommunens politiker. Detta innebär för socialsekreteraren att de beslut som fattas i socialnämnderna både på generell nivå men också på individnivå, kommer att påverka deras möjlighet till vad de kan erbjuda invånarna (Hydén 1996, s. 181). Normer och riktlinjer är exempel på beslut på generell nivå. Förändring av normer och riktlinjer kan te sig på följande vis. Vilka typer av utgifter som ska ingå i socialbidragsnormen, hur riktlinjerna ser ut för handläggning av ärenden med speciella grupper såsom studenter, arbetslösa eller personer med missbruk. Detta i form av utbildning och specialisering inom området. Det individuella beskrivs som att handläggarnas individuella bedömningar kan komma att förändras under åren som de är yrkesverksamma. Samtliga sex faktorer har visat sig ha större eller mindre inverkan på handläggarnas förändring av bedömningar gällande socialbidrag. Studien har genomförts med en kvantitativ enkät som har skickats ut under åren 1990 och 1994. Studien jämförde de båda årtalens resultat och kunde konstatera att det inte skiljer alltför mycket när det kom till bedömningar av de vinjetter/skriftliga case som socialsekreterarna skulle ta ställning till (Hydén 1996, s.185). Av sex case var där tre som urskilde sig i bedömningarna och Hydén framhäver att det kan vara svårt att göra en jämförelse mellan dessa år som studien har utförts eftersom beslutsumman har förändrats under tiden som gått. Hydén hävdar även att detta kan vara en orsak till skillnaden i bedömningarna som gjorts (Hydén 1996, s.187). Socialsekreterarna fick även svara på frågor angående attityder och inställning till bidragstagare och orsaker till bidragstagande. Vad som går att utläsas av resultaten är att det är skiftande meningar huruvida normerna tillämpas lika i alla socialdistrikt men även också inom arbetsgruppen (ibid).

## 2.4 Missbruk som ett försörjningshinder

Nyblom (2008, ss. 156–157) har i sin artikel ”Hur bedömer socialsekreteraren socialbidragarens försörjningshinder” 568 slumpmässiga ärenden från fyra kommuner i syfte att undersöka socialsekreterarnas bedömningar gällande den sökandes försörjningshinder utifrån dimensionerna hjälpsökandes moral och resurser samt samhällets ansvar för den hjälpsökandes möjlighet till arbetet. Nyblom (2008, s. 165) beskriver att motprestationer ofta är av avgörande karaktär för beslut om ekonomiskt bistånd. Nyblom (2008, s. 160) presenterar vidare att en stor del av respondenterna menade att största delen av en hjälpsökandes försörjningshinder grundar sig i den enskildes resurser. Det framkom även att uppfattningen av att betrakta missbruk som ett försörjningshinder skiljde sig signifikant åt bland socialsekreterarna, i förhållande till kön. Vidare visade även studien på att majoriteten av respondenterna inte ansåg att missbruk bidrog till försämrade motivation hos den sökande.

Härnäst beskriver Skogens i sin avhandling ”*Hur bemöts manliga socialbidragstagare med alkoholproblem?*” (2007) samt i sin artikel ”*Om personliga faktorerens betydelse för socialarbetarens agerande vid tecken på alkoholproblem hos klienter*” (2005) med hjälp av vinjetter, fokusgrupper och dokumentanalys av akter studerat yrkesverksammas förhållningssätt gentemot personer med alkoholmissbruk som söker ekonomiskt bistånd. Studierna visade på att det förekommer variation kring socialsekreterarens handlande i dessa typer av ärende. Vidare visade vinjettstudien på att de socialsekreterarna som var mer erfarna tenderar i högre utsträckning att ställa krav på att den enskilde skulle ha en vårdkontakt som motprestation för att bli beviljad bistånd, än yrkesverksamma med mindre erfarenhet (Skogens 2007, ss. 49–52). Vidare framgick det även att yrkesverksamma med längre erfarenhet oftare även i ett tidigare skede informerade kring den enskildes möjligheter till att kunna få hjälp med sin missbruksproblematik (Skogens 2007, ss. 49–52). Vidare beskriver Skogens (2007, s. 57) att det går att se samband mellan socialsekreterarens utbildning, yrkeserfarenhet, ålder och personliga värderingar med deras agerande och bedömningar.

Skogens (2007, s. 61) framför även att samhällsnormer har kunnat påvisas ha en prägel i det praktiska sociala arbetet. Samtidigt lyfter hon även att kulturella normer kan påverka socialsekreterarnas bemötande, ett exempel är vilken acceptans som finns gentemot alkoholvanor på arbetsplatsen i större respektive mindre regioner. Hon menar att det kan förklaras i hur stor inverkan politiken har på verksamheten (2007, s. 48).

Skogens (2005, ss. 325–326) beskriver att den yrkesverksammas utbildningsbakgrund har visat sig ha ett samband gällande bedömningar och beslut om bistånd utifrån att socionomer till skillnad från icke-socionomer tenderade i mindre utsträckning att villkora biståndet utifrån att den enskilde antingen skulle vara nykter eller ha en vårdkontakt för att få utbetalt pengar. Det framgick även att äldre socialsekreterare var mindre benägna att ställa krav på att den enskilde skulle ha vårdkontakt för att ha rätt till bistånd (Skogens 2005, s. 326). Hon beskriver att en förklaringsmodell till detta mönster kan vara att en socionomutbildad socialsekreterare möjligen har en bredare juridisk förståelse kring att det kan vara tveksamt att kräva dessa typer av motprestation (Skogens 2005, s. 332).

I artikeln *Changing Patterns of Addiction and Public Aid Receipt* av Schmidt, et al. (2006) beskriver de huruvida välfärdsreformen i USA har haft inverkan på personers ansökningar om ekonomiskt bistånd, detta främst riktat till personer med missbruksproblematik (Schmidt, et al. 2006). Innan införandet av välfärdsreformen har det vuxit fram en misstro om huruvida det anses vara lämpligt att ge pengar till någon som kanske kommer att spendera dessa på att stödja sitt beroende (Schmidt, et al. 2006, s. 945). Efter införandet av välfärdsreformen har det diskuterats på många plan huruvida detta kan komma att påverka missbrukare som är i behov av ekonomiskt bistånd negativt (Schmidt, et al. 2006, s. 948). I undersökningen har det vuxit fram hypoteser om effekterna av välfärdsreformspolitiken. Dessa hypoteser grundar sig på de specifika problem som förespråkare, beslutsfattare och akademiker har tagit upp under debatterna kring PRWORAS: (the Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act) till svenska översatt, personligt ansvar och avstämning mellan arbetsmöjligheters gång och dess genomförande på statlig och lokal nivå. Implementering av välfärdsreformen skulle motverka fattiga missbrukare från att ansöka om det nya programmet för tillfälligt stöd (Schmidt, et al. 2006, s. 948). I artikeln belyser de vidare att de mer straffande aspekterna av välfärdsreformen gentemot målgruppen med missbruk skulle kunna komma att hämma missbrukare från att söka hjälp och prata om sina problem. Vidare lyfts det att välfärdsreformens nya arbete där obligatorisk behandling som krav för rätt till bistånd skulle kunna avskräcka missbrukare och andra behövande från att ansöka. Välfärdsreformens betoning på arbete, avhållsamhet och behandling skulle sammanfattningsvis kunna avskräcka missbrukare från att söka hjälp.

Schmidt, et al. (2006, s. 962) beskriver att sökande har visat på högre nivåer av arbetskraftsengagemang än de gjorde före reformen. I undersökningens resultat framkommer det vidare att nekandet till behov av bistånd bland missbrukare var lägre år 2001 än år 1989,

detta var innan införandet av välfärdsreformen. Dock framkom det av resultatet att i motsats till deras hypotes var personer som var i behov av hjälp och stöd år 2001 mindre – inte mer som de trodde - sannolikt att ha behörighetsegenskaper, till exempel att vara ensamstående förälder kunde vara en sådan faktor som gjorde en berättigad (Schmidt, et al. 2006, s. 962).

## 3.0 Metod

*Syftet med denna studie är att undersöka socialsekreterarnas beskrivning av vilka faktorer som påverkar deras bedömningar och beslut gällande personers rätt till ekonomiskt bistånd, samt vilka förtjänster och begränsningar socialsekreterarens handlingsutrymme kan ha för den enskilde sökande utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv. Den primära metod som används för att svara för studiens syfte är en kvalitativ fokusgruppsmetod som i synnerhet består av semistrukturerade intervjuer men även vinjetter som ett kompletterande verktyg. I detta avsnitt följer en presentation av studiens metodval i form av metodens begränsningar och förtjänster, tillvägagångssätt, urval, tillförlitlighet och hantering av inhämtat empiriskt material.*

### 3.1 Val av metod

Svenning (1997, s. 150) beskriver i sin bok *”Metodboken - bok om samhällsvetenskaplig metod och metodutveckling”* att den kvalitativa analysen mer ser till att vara av fördjupande karaktär i ett mindre empiriskt material till skillnad från en kvantitativ analys. Bryman (2011, s. 40) skriver i boken *”Samhällsvetenskapliga metoder”* att kvalitativ forskning vilar på en *”(..) bild av den sociala verkligheten som en ständigt föränderlig egenskap som hör till individernas skapande och konstruerande förmåga”*. Då syftet med denna studie är att undersöka yrkesverksammas egna upplevelser kring arbetet med myndighetsutövning ur ett rättssäkerhetsperspektiv, finner vi det mer lämpligt att använda oss utav en kvalitativ metod för att nå en djupare förståelse för hur socialsekreterarnas egna upplevelser beskrivs och kan tolkas. Dahlin-Ivanoff (2018, s. 82) beskriver i *Fokusgruppsdiskussioner* definitionen av en fokusgruppsmetod utifrån Krueger & Casey (2008) samt Kitzinger (1995) som *”(..) en mindre grupp människor som möts under en begränsad tid för att diskutera olika aspekter av ett forskaren givet ämne eller tema”*. Genom att använda sig av en fokusgruppsmetod kan olika perspektiv och åsikter synliggöras med hjälp av målgruppens egna ord i interaktion med varandra (Dahlin-Ivanoff 2018, s. 81). Interaktionen är en viktig komponent i fokusgruppsmetoden eftersom syftet är att undersöka gruppens tolkning av verkligheten (Dahlin-Ivanoff 2018, s. 83). Som en sekundär metod valde vi att konstruera vinjetter som ett

stöd till vår primära metod. Alltså har genomförandet av vår studie grundat sig i en fokusgruppsstudie som var konstruerad med hjälp av en semistrukturerad intervjuguide samt två konstruerade vinjetter som arbetsredskap för att på ett djupare plan kunna besvara våra frågeställningar.

### **3.1.1 Förtjänster & begränsningar**

Vi har valt att använda oss utav en kvalitativ intervjumetod som vår primära metod i denna studie. Som en sekundär metod eller som vi har valt att betrakta det, som ett arbetsredskap, har vi använt oss av en vinjettmetod. En fördel med att använda sig utav en kvalitativ intervjumetod beskriver Eriksson-Zetterquist & Svensson (2015, s. 38) i antologin ”*Handbok i kvalitativa metoder*” är att det finns större möjlighet att anpassa frågorna utifrån situationen. Fördelar med vinjett som en sekundär metod eller som ett arbetsredskap kan vara att respondenterna inte upplever frågorna riktat mot dem själva utan att det handlar om andra människor och hur respondenterna hade bedömt deras situation (Bryman 2011, s. 258). Vi tänker oss att detta sätt kan medföra ett mer reflekterat och uttömmande svar från respondenten (Bryman 2011, s. 258). Nackdelar vi kan identifiera med vår sekundära metod kan vara att situationen som beskrivs är fiktiv och därför kan innebära att deras bedömning hade sett annorlunda ut om det var ett verkligt fall (Bryman 2011, s. 258). Det finns även en risk med att använda sig utav vinjettfrågor då det är viktigt att de situationer som beskrivs är trovärdiga för att det ska kunna utgöra ett så representativt resultat som möjligt i förhållande till socialarbetarnas verkliga bedömningar (Bryman 2011, s. 258). Det innebär att ett stort ansvar läggs på oss som konstruerar vinjetterna, här kan vi dra fördel av att vi både varit yrkesverksamma inom området och har en förförståelse för vad som skulle kunna vara relevant och trovärdigt i förhållande till en verklig situation.

### **3.1.2 Tillvägagångssätt**

I denna del kommer vi att redogöra för hur vi har gått tillväga i vårt genomförande av studien. Vi har tagit hjälp utav Bryman (2011, s. 345) för att på ett så strukturerat vis som möjligt få med alla de steg i den forskningsprocess som vi inledde i början på denna delkurs. I en kvalitativ forskningsstudie belyser Bryman (2011, s. 345) att det finns sex steg som man bör följa, dessa steg har varit vår utgångspunkt i vårt arbete. Steg ett beskrivs som *generella frågeställningar* vilket har inneburit för vår del att vi har skapat oss en bakgrundsinformation om ämnet vi önskat studera (Bryman 2011, ss. 345–346). Steg två beskrivs som *val av relevanta platser och undersökningspersoner*, man skulle även kunna beskriva det som *undersökningspopulation* vilket vi tillgodosett i form av att välja respondenter som verkar inom den verksamhet vi varit

intresserade av att undersöka. Det tredje steget beskrivs som *insamling av relevant data*, alltså det empiriska material som vi har samlat in för att kunna möjliggöra vår studie. I vårt arbete med att samla in empirin har vi konstruerat en intervjuguide, samtyckesblankett samt informationsblad om studien till deltagarna, se bilaga (1–3). När vår empiri var insamlad inledde vi processen med bearbetning av materialet. Samtliga nämnda i det tredje steget kommer vi att redogöra för under rubrikerna *Utformning av intervjuguide*, *Bearbetning av det empiriska materialet*. Det fjärde steget beskrivs som *tolkning av data* och det femte steget benämns som *begreppsligt och teoretiskt arbete*, dessa steg kommer vi att redogöra för under rubrikerna **analysmetod** samt **analysmetodologiskt begrundande**. Det sista steget som Bryman (2011, s. 347) lyfter är *formulering av forskningsrapporten*, vilket ni kommer att få ta del av vårt analysavsnitt.

### **3.1.3 Undersökningspopulation**

Urval innefattar den del av populationen som väljs ut att delta i en undersökning, metoden kan bygga på sannolikhetsurval respektive osannolikhetsurval (Bryman 2011, s. 656). Vi valde att använda oss av ett målinriktat urval eller även kallat målstyrt urval vilket bygger på ett sannolikhetsurval, med anledning av att denna insamlingsmetod är att föredra vid en intervjustudie (Bryman 2011, s. 434). Detta sätt beskrivs som ett strategiskt försök till att forma en konformitet mellan forskningsfråga och urvalets undersökning, det innebär att forskaren väljer respondenter utifrån relevansen för sitt forskningsområde (ibid.). Vi har använt oss av ett så kallat snöbollsurval som enligt Eriksson – Zetterquist & Ahrne (2018, s. 40) handlar om att använda den första respondenten för att ta kontakt med fler respondenter. Detta tillvägagångssätt används främst när respondenten befinner sig i sociala sammanhang där hen kommer i kontakt med andra personer som kan vara relevant inom de område som undersöks (ibid). I vårt fall var det ett fördelaktigt alternativ för att komma i kontakt med fler socialsekreterare som eventuellt ville delta. Fördelen med ett snöbollsurval är även att den första respondenten har möjlighet att vara delaktig i att välja respondenter då denne har erfarenhet inom området och kan ta ställning till hur forskaren ska få fram ett så bra resultat som möjligt utifrån sin problemformulering (ibid). I vårt fall har vi sedan tidigare etablerat en kontakt med yrkesverksamma inom området som vi valde att vända oss till. Vi valde att kommunicera med våra kontakter för att undersöka om ett intresse fanns att delta i undersökningen. Detta ledde till att vi fick ihop två fokusgruppsintervjuer med fem deltagare i den ena fokusgruppen och fyra deltagare i den andra. Därefter informerade vi deltagarna om



studiens syfte när vi hade fått godkännande av vår handledare att genomföra fokusgruppsintervjun.

### **3.1.4 Konstruktion av semistrukturerad intervjuguide**

Vår semistrukturerade intervjuguide konstruerades i enighet med Brymans (2011, s. 206) beskrivning av ett frågeschema med en uppsättning frågor, frågorna är generellt ställda. Frågorna är formulerade utifrån följande teman: *delegationsordning, bedömning, lokal variation och rättssäkerhet*. Dessa valda teman förankrade i studiens frågeställningar och syfte. Intervjuguiden ska agera som ett stöd vid intervjutillfället och kan anpassas efter situation, det finns utrymme för att ställa andra frågor än de som framkommer av bilaga 1. För att förbereda oss valde vi att genomföra pilotintervjuer med människor i vår omgivning innan det verkliga genomförandet, både för att själva träna på att leda ett samtal men även för att se om frågorna samt vinjetterna vara tillräckligt tydligt formulerade för att förstås.

### **3.1.5 Konstruktion av vinjetter**

Vi har konstruerat våra vinjetter utifrån att dessa skulle användas som ett arbetsredskap i våra fokusgruppsintervjuer. Detta som ett sätt för att enklare kunna ha något specifikt att diskutera kring men även för att detta skulle kunna mynna ut i mer generella diskussioner kring socialsekreterarnas upplevelser av deras bedömningar. Bryman (2011, s. 425) beskriver vinjetter som fiktiva situationer som är konstruerade av forskaren och är en lämplig metod för att fånga upp respondenternas handlande och beteende i olika situationer. Inför vårt konstruerande av vinjetter tog vi del av relevant litteratur kring vad som är viktigt vid genomförandet av vinjettdiskussioner. Vi valde att avgränsa oss till personer med alkohol-och narkotikamissbruk i våra två vinjetter för att specificera situationerna som beskrivs ytterligare med en tanke om att lättare kunna se till handläggarnas bedömningar och beskrivning av deras tillvägagångssätt i de fiktiva ärendena. Vinjetterna som används är fiktivt konstruerade utifrån tidigare erfarenhet av arbete inom verksamheten ekonomiskt bistånd. Ingen av vinjetterna är konstruerade utefter något verkligt fall vi stött på, snarare har vår tidigare erfarenhet bidragit till att konstruera verklighetstroga situationer vilket kan vara till fördel för respondenterna. Vi har även formulerat frågor i relation till vinjettpresentationen för att ytterligare fördjupa diskussionen kring i vilken utsträckning missbruksproblematik påverkar socialsekreterarnas bedömningar av rätten till ekonomisk hjälp.

## 3.2 Analyismetod

I *Sociala problem som perspektiv* av Håkan Jönsson (2011, ss. 57–58) beskriver han vikten av att lägga ner tid på sitt empiriska material. Vidare beskriver han kodning som ett sätt att kunna skapa ett större djup och högre kvalitet i det transkriberade materialet. Detta för att kunna finna mycket mer användbara och intressanta datamaterial till analysprocessen än om man bara skulle valt att citera enstaka stycken från transkriberingen. När man endast väljer att citera stycken anses kvaliteten bli låg i analysdelen eftersom den inte har något djup eller större resonemang att härleda till i analysen (ibid). Innan vi hade samlat in vårt empiriska material valde vi att konstruera en tematisk kodning, vilket Lindgren (2018, s. 50) i antologin *Introduktion till samhällsvetenskaplig analys* beskriver innebär när författarna väljer att med hjälp av förutbestämda teman analysera det empiriska materialet. Våra förutbestämda teman var, *handlingsutrymme, paradox, markering, riktlinjer, attityder*. Utifrån dessa har vi studerat vårt insamlade material för att kunna placera datamaterialet inom de olika förutbestämda begreppen. Vi systematiserade det således att begreppet handlingsutrymme fick förkortningen (HU), paradox (PX), markering (M), Riktlinjer (RL) slutligen attityder (A). Samtliga förkortningar placerade vi framför det fiktiva namnet som anges i transkriberingen där vi fann kopplingar till de olika begreppen. Vi markerade sedan det som vi fann aktuellt att titta vidare på med olika färger: (HU, gul), (PX, grön), (M, röd), (RL, lila), (A, blå). Vi valde sedan att titta tillbaka på våra frågeställningar för att se vart vårt transkriberade material skulle placeras.

Vi använde oss av våra frågeställningar för att kunna dela upp vårt empiriska material och tack vare att vi hade kodat det efter våra förutbestämda begrepp gjorde det att vi kunde koppla samman den insamlade tidigare forskningen och med de teorier som vi har valt att behandla i vår studie. Med hjälp av teoretiska begrepp som ett slags analytiskt verktyg har vi kunnat föra en egen analys gällande vad vi har kunnat utläsa och förstå. Vi har tagit utgångspunkt i Berger och Luckmanns (1999) teori om den subjektiva verkligheten och använt detta som ett analytiskt verktygsbegrepp. Med hjälp av detta har vi kunnat tolka vårt empiriska material utifrån den subjektiva bilden av hur man väljer att konstruera verkligheten. Detta analytiska verktyg har vi applicerat på flera exempel som vårt empiriska material har tillgodoförts oss med. Mer om detta kan ni läsa under kapitlet ”5.0 *Analys & metod*”.

### 3.2.1 Analyismetodologiskt begrundande

Inför analysdelen funderade vi över vilka faktorer som skulle kunna ha inverkan på vårt insamlade material, som analysen till stor del kommer att utgå ifrån. Vi kom fram till att

vinjettdiskussionerna inte kan ses som helt tillförlitliga i förhållande till det verkliga arbetet. Detta eftersom socialsekreterarna lyfte vid flertalet tillfällen att det behövdes mer information för att kunna ta ställning samt att om det hade varit i mer akuta situationer kanske inte agerat på samma sätt i deras bedömningar som de beskrev att de skulle gjort fokusgruppsintervjuerna. Med denna medvetenhet har vi valt att lyfta delar då socialsekreterarna delgett exempel från tidigare situationer för att empirin ska vara så verklighetstrogen som möjligt, dock kan det som beskrivs inte helt vara representativt för det verkliga yrkesutövandet. Därmed utesluter vi inte att vissa delar kan vara representativa för hur bedömningsarbetet kan se ut i denna typ av verksamhet.

### **3.2.2 Arbetsfördelning**

Vi har fördelat arbetet på ett rättvist och jämlikt sätt utifrån genomgående samråd med varandra under processen. Vi valde att dela upp vissa delar av arbetet medan andra delar genomfördes gemensamt. Syfte, problemformulering och bakgrund har vi arbetat fram tillsammans medan metodavsnitt formulerades enskilt under samråd. En av oss hade huvudansvar för metodavsnittet medan den andra hade huvudansvar för det teoretiska ramverket. Den tidigare forskningen söktes upp både gemensamt och enskilt utifrån kontinuerlig avstämning. Vårt analysavsnitt valde vi att skriva gemensamt, detta gällde även vår intervjuguide. Vi har båda varit delaktiga under fokusgruppsintervjuerna och valde att turas om att vara den som ledde intervjun och den som var något mer passiv. Den som var mer passiv hade istället större möjlighet att följa upp frågor och anteckna vid behov. Vi har i största möjliga mån försökt att fördela arbetet så jämt vi har kunnat för att båda ska kunna känna sig delaktiga och nöjda med resultatet.

### **3.2.3 Undersökningens tillförlitlighet**

Bedömningar som görs för kvalitativa studier grundar sig i att studien är tillförlitlig. Detta kan vi uppnå genom att använda oss utav begreppen, trovärdighet, överförbarhet, pålitlighet, möjlighet att styrka och konfirmera (Bryman 2011, s. 354). *Trovärdigheten* beskrivs som att studien ska ha genomförts enligt de regler som finns och att resultaten ska ha meddelats till de som har deltagit i studien för att kunna bekräfta att det har uppfattats rätt (Bryman 2011, s. 355). Detta har vi tillgodosett genom att ge våra respondenter möjlighet att godkänna det transkriberade materialet innan det användes och presenterades i analysavsnittet. *Överförbarhet* beskrivs som ett tillvägagångssätt för att kunna applicera det resultat som framkommit i studien till verkligheten. Alltså istället för att kunna återskapa varje svar som har getts i en intervju bör

studien ge en mer detaljerad förklaring av vad som har skett, ett annat djup än vad en kvantitativ studies resultat hade gett (Bryman 2011, s. 355). I vår studie har vi utfört två kvalitativa fokusgruppsintervjuer i två olika kommuner. Vi är medvetna om att dessa två kommuner inte utgör något representativt resultat för övriga kommuner. Detta gäller även skapandet utav våra vinjetter. Vi har konstruerat vinjetterna utifrån att vårt syfte samt frågeställningar ska ges möjlighet att besvaras samt på ett verklighetstroget sätt utifrån tidigare erfarenhet av arbetet. Detta ställningstagande har således haft viss inverkan i överförbarheten i vår studie. Trots vårt ställningstagande har vi kunnat urskilja mönster i hur handläggarnas bedömningar påverkas utav bland annat individuella faktorer.

*Pålitlighet* är motsvarigheten till reliabiliteten som den kvantitativa forskningen använder sig utav (Bryman 2011, s. 355). Detta innebär att man noga redogör för varje delmoment av forskningen som sker, problemformulering, val av undersökningspersoner, fältanteckningar, intervjuutskrifter, beslut rörande analysen osv. (Bryman 2011, s. 355). Vi har noga redogjort för hur vi har genomfört analysprocessen och hur den valda teorin är applicerbar på vårt empiriska material. Vi har även bifogat intervjuguide, informationsbrev samt samtyckesblanketten som bilagor i vår studie. Detta som ett försök till att styrka pålitligheten och transparensen för vår genomförda studie. Möjlighet till att *styrka* och *konfirmera* handlar om att forskarna har handlat i god tro. Det betyder att forskarna inte ska ha låtit personliga åsikter/värderingar påverka utförandet av studiens resultat (ibid.).

### **3.2.4 Förförståelse**

Vi har tidigare kännedom kring arbetet med ekonomiskt bistånd då vi både under vår verksamhetsförslagda utbildning befann oss i denna typ av verksamhet. Vi har varit medvetna om att denna förförståelse och kännedom kan tänkas påverka vårt sätt att tolka det material vi samlat in. Utifrån denna medvetenhet valde vi att lägga mycket fokus på att inte formulera värderande frågor i intervjuguiden som kan vara vilseledande för respondenterna (Bryman 2011, s. 43). Vi ser vår begränsade förförståelse som något användbart i förhållande till det vi studerat men är medvetna om att det påverkar hur vi tolkar och framställer vår empiri, just därför vill vi poängtera att vårt empiriska material kan tolkas på andra sätt än det vi gjort.

### **3.2.5 Forskningsetiska överväganden**

Studiens frågeställningar lägger stort fokus på socialsekreterarnas egna upplevelser gällande de bedömningar som görs samt kring vilka faktorer som påverkar deras bedömningar. Vi har alltså

valt att utgå ifrån respondenternas egna upplevelser för att i senare skede försöka se om det skulle kunna vara möjligt att sätta det i ett större sammanhang. Det som skulle kunna diskuteras är huruvida det anses vara etiskt korrekt att ställa en forskningsfråga riktat mot den enskilde socialsekreteraren och förväntas få ett täckande svar som skulle kunna likställas med andra socialsekreterares svar. Vi tänker oss att detta kan bli särskilt problematiskt eftersom de dessutom befinner sig i en fokusgrupp där alla kan tyckas resonera olika. För att undvika att respondenterna ska känna sig pressade över sitt deltagande har vi varit tydliga med att det är frivilligt och inte bindande på något sätt. Vi upplevde det som att samtliga deltagare fann det givande att få ta del av varandras tankar samt erfarenheter. Det uttrycktes även under fokusgruppsintervjuerna att det var önskvärt med tillfällena som dessa för liknande diskussioner.

För att undvika att vår studie skulle få negativ inverkan på socialsekreterarna valde vi att förbereda dem i den utsträckning det var möjligt. I dessa förberedelser valde vi att utgå ifrån de forskningsetiska principer som finns att tillhandahålla utifrån Vetenskapsrådet (2002, ss. 12–13). Där beskrivs de forskningsetiska principerna som, informationskravet, samtyckeskravet, konfidentialitetskravet samt nyttjandekravet. Informationskravet går ut på att informera om deltagandet (ibid). I vårt fall har socialsekreterarna blivit informerade om att deras deltagande är frivilligt och att om de önskade att hoppa av undersökningen fanns där inga förbindelser som höll de kvar vid att fortsätta deltagandet. De fick även veta vilka olika delmoment som ingick i undersökningen samt att de kunde få ta del av slutprodukten (Vetenskapsrådet 2002, s. 12). I början av fokusgruppsintervjun delgav vi samtliga deltagare en samtyckesblankett som skrevs under innan deltagandet. Vilket leder oss in på den andra etiska principen, samtyckeskravet. Samtyckeskravet är konstruerat på så sätt att deltagarna har rätt att själva bestämma över sitt deltagande i studien. Vi informerade respondenterna om konfidentialitetskravet vilket innebär att vi kommer att behandla alla personuppgifter med största möjliga konfidentialitet (Vetenskapsrådet 2002, s. 13). Då våra respondenter gick med på deltagandet och att vi fick spela in intervjun informerade vi dem om att endast vi har tillgång till det empiriska materialet. Materialet kommer vi att ta bort när uppsatsen är granskad och publicerad. Vi har i samband med transkriberingen anonymiserat samtliga deltagare då vi även här har tagit kravet på konfidentialitet i högsta beaktning. Vi har även anonymiserat kommunerna då detta inte är av egentlig betydelse för studiens syfte och för att vi ska kunna upprätthålla kravet på konfidentialiteten med respekt för individerna som medverkat i studien. Det slutgiltiga vi

informerade om gällande de etiska principerna var nyttjandekravet, materialet vi har samlat in kommer endast att användas i enighet med forskningsstudien (Vetenskapsrådet 2002, s. 13).

## 4.0 Teoretiskt ramverk

*I detta avsnitt kommer följande teoretiska ramverk presenteras; gräsrotsbyråkratin utifrån Johansson (2007) och Lipsky (1980) samt socialkonstruktivism med utgångspunkt i Sahlin (2018) samt Berger & Luckmann (1999).*

### 4.1 Gräsrotsbyråkratin som organisation

Johansson (2007, s. 41) beskriver i sin bok *Vid byråkratin gränser* begreppet eller uttrycket ”gräsrotsbyråkrati” vara en direktöversättning från det amerikanska uttrycket ”street-level bureaucracy” som myntades av statsvetaren Michael Lipsky år 1969. För att förstå och definiera begreppet gräsrotsbyråkrati behöver vi förstå den byråkratiska organisationen. Johansson (2007, s. 27) skildrar begreppet ”byråkrati” som betecknande och omtalat i dagens moderna samhälle men svårdefinierbart utifrån dess flertydighet och utveckling. Johansson (2007, s. 36) menar att ett sätt att förstå byråkratin är att titta på den byråkratiska organisationen, den beskrivs som en social struktur med vissa särskilda karaktäristiska drag. Organisationen har en hierarkisk ordning och är specialiserad både internt ”(..) vilket innebär att olika kategorier av anställda har olika arbetsuppgifter” och externt ”(..) genom klara avgränsningar beträffande vad som hör till byråkratin verksamhet” (Johansson 2007, s. 36). Denna verksamhet grundar sig i skrivna dokument som bibehålls och utgör en kontrollerande funktion, i synnerhet vilar verksamheten på ett formaliserat sätt i form av ett arbete med tillämpning av generella regler (ibid).

### 4.2 Gräsrotsbyråkraten – handlingsfrihet i förhållande till organisationen

Vad som definierar en gräsrotsbyråkrat kännetecknas enligt Johanssons (2007, s. 41) tolkning av Lipskys beskrivning som en offentligt anställd tjänsteman som i sitt vardagliga arbete har direktkontakt med samhällsmedborgare samt omfattande handlingsfrihet i sitt yrkesutförande. Johansson (2007, s. 42) menar att direktkontakt enligt hans tolkning av Lipsky mer syftar till ett samspel ansikte mot ansikte men att övriga kontaktsätt även bör accepteras inom definitionen i form av telefonkontakt och korrespondens eftersom omständigheterna kring hur

den yrkesverksamma arbetar med klienter står i fokus vilket inte avgörs i det faktiska kontaktsättet vilket har därför mindre betydelse. Den andra dimensionen Johansson (2007, s. 42) betonar vidare utifrån Lipskys definition är att inte alla offentligt anställda tjänstemän betraktas som gräsrotsbyråkrater då arbetet förutsätter en handlingsfrihet som yrkesverksam. Detta utifrån att gräsrotsbyråkratens arbete innebär individuella tillämpningar av de generella regler och rutiner som finns i organisationen (Johansson 2007, s. 44). Johansson (2007, s. 44) beskriver att gräsrotsbyråkraten å ena sidan är underordnad organisationens krav å andra sidan beroende av klienten, detta innebär att de skiljer sig från det byråkratiska idealet i form av opersonligt förhållningssätt. Detta beskriver Lipsky (1980, ss. 161–162) i sin bok *Street level bureaucracy* som ”konflikten mellan personligt och organisationsstyr beteende”. Vidare lyfter Lipsky att gräsrotsbyråkratens huvuduppgift är att fatta beslut om andra människors liv. Människor har en förmåga som inte någon maskin kan ersätta, att göra individuella bedömningar (ibid.). Lipsky beskriver denna bedömningsförmåga som att det ligger i socialsekreterarens natur att kunna fatta beslut som är individuellt anpassade efter den enskilt sökandes situation och att även förhålla sig till de riktlinjer som verksamheten har utformat (ibid.). Johansson (2007, s. 44) beskriver med utgångspunkt i Lipskys resonemang att detta i praktiken utgör gräsrotsbyråkratens yrkesutövande som ytterst komplext eftersom denne verkar i situationer som är svåra att härleda eller förankra i ett formellt regelverk. Detta innebär i synnerhet att arbetet förutsätter en god improvisationsförmåga, sunt förnuft samt en omdömesförmåga som är svår att fastställa i regelform (ibid.).

Johansson (2007, s. 44) menar vidare att gräsrotsbyråkratens arbete är svårkontrollerat utifrån dels arbetets karaktär då arbetet med människor sällan går att övervakas samt är komplicerat och situationsanpassat och därför kan det därför bli svårt att bedöma den yrkesverksammas arbetsprestation. En annan aspekt är att gräsrotsbyråkraterna är den enda som har direkt kontakt och därmed förstahandsinformation kring klienterna och deras situation.

### **4.3 Klientrelationens i förhållande till gräsrotsbyråkratin**

Johansson (2007, s. 45) beskriver att hans sätt att se på gräsrotsbyråkraterna inte helt överensstämmer med Lipsky då hans fokus mer är intresse för det organisatoriska sammanhanget snarare än deras relation till politiska beslut. Lipskys huvudsyfte beskrivs ha varit att lyfta gräsrotsperspektivet i form av ett ifrågasättande gentemot att politikens beslut styr handlingsutrymmet, han menade att handlingsfriheten i praktiken bestämmer den politiska utformningen. Johansson (2007, s. 45) menar att det snarare handlar om att se till de

begränsningar som finns i den yrkesverksammas handlingsfrihet, i synnerhet hur detta kan variera utifrån arbetsuppgifternas karaktär och organisationens utformning.

Johansson (2007, s. 61) beskriver att relationen mellan gräsrotsbyråkrat och klient varierar i förhållande till fem dimensioner: regelbundenhet, specialiseringsgrad, tid per ärende, intresseorientering och avstånd. Dessa fem dimensioner genererar större respektive mindre påverkan på klientrelationen vilket innebär att gräsrotsbyråkraterns handlingsutrymme inte är konstant utan kan variera utifrån situation (Johansson 2007, s. 80). Vi har valt att lyfta tre utav dimensionerna i vår analys, *regelbundenhet*, *specialiseringsgrad* samt *intresseorientering*. Då dessa har varit särskilt användbara i vår analys för att belysa komplexiteten som uppstår vid handläggning av ärenden.

#### **4.3.1 Regelbundenhet**

Johansson (2007, s. 63) presenterar denna dimension som den mest väsentliga eftersom det är med hjälp av det organisatoriska reglerna och riktlinjer de inre gränserna dras. Denna dimension innefattar två aspekter; *detaljreglering* kontra *ramstyrning* som innebär graden av verksamhetens formella reglering och *strikt tillämpning* kontra *flexibel tillämpning* innebär möjligheterna att tänja på regler och riktlinjer. Johansson (2007, s. 63) menar att detaljreglering och strikt tillämpning minskar graden av direktitet i relationen mellan gräsrotsbyråkrat och klient vilket innebär *begränsningar* och *skydd*. Begränsningar i form av mindre möjlighet till ett situationsanpassat arbete och *skydd* i form av att gräsrotsbyråkraten inte handlar utan enbart handlägger. Johansson (2007, s. 63) beskriver att socialsekreterarens behov av skydd ofta uppkommer vid tillfällen där den yrkesverksamma behöver neka klienten något.

Den begränsande effekten innebär att det i princip är omöjligt att situationsanpassa tillämpningen, att göra undantag i enskilda fall. Det innebär å andra sidan också att tjänstemannen kan ta skydd bakom reglerna. Där blir han oåtkomlig för moraliska ställningstaganden, och kan därigenom lämna medmänskliga hänsynstagande åt sidan. Han är verkan moraliskt eller omoraliskt utan amoralisk. Han handlar inte, han handlägger (Johansson 2007, s. 63).

#### **4.3.2 Specialiseringsgrad**

Johansson (2007, s. 67) redogör vidare för att en gräsrotsbyråkrati behöver specialisera sig i viss utsträckning utifrån att det är omöjligt att behandla alla som enskilda individer som unika utifrån alla deras omständigheter. Johansson (2007, s. 80) menar att specialiseringsgraden ser



olika ut i förhållande till hur arbetsuppgifterna ser ut och beskrivas utifrån hur stramt verksamhetsområdet är definierat och vilka arbetsuppgifter som av organisationen bedöms som relevant. Johansson (2007, s. 80) skriver att ”klientrelationens organisatoriska sammanhang medför inte bara att klienter måste konstrueras och hanteras, utan också att flera krav och intressen gör sig verkliga”.

#### **4.3.4 Tiden per ärende**

Johansson (2007, s. 81) beskriver att denna dimension visar på att en gräsrotsbyråkrati i större eller mindre utsträckning mer riktar in sig på klienterna som grupp än som enskilda individer, med andra ord graden av masshantering av ärenden i verksamheten. Det som är avgörande för hur denna dimension ser ut grundar sig både i ärendens art och antal.

#### **4.3.5 Intresseorientering**

Johansson (2007, s. 74) beskriver denna dimension som att den handlar om olika intressen i klientkontakten vilket styrs av en avvägning mellan service och kontroll. Begreppet service i vid bemärkelse innebär de insatser eller åtgärder som erbjuds klienten utifrån dennes problembild. Kontroll beskrivs handla om något som utövas för att ta ställning till huruvida klienten är berättigad stöd och hjälp, i synnerhet om klienten lever upp till de krav som ställs. Johansson (2007, s. 74) beskriver att om arbetet bedrivs med mer fokus på service innebär detta att större hänsyn tas till klientens eget intresse. Samtidigt beskriver han att om arbetet däremot bedrivs med mer fokus på kontroll innebär detta att större hänsyn tas till andra intresse som till exempel allmänintresse och organisationsintresse. Kontrollen beskrivs alltså stå för andra intresse än klientens egna, exempel som tas upp är till exempel polisverksamhetens intresse (ibid).

#### **4.3.6 Avståndet**

Johansson (2007, s. 81) presenterar den femte dimensionen variera utifrån de organisatoriska förutsättningarna i form av bland annat handläggningstid och nedskärningar av resurser. I alla typer av sociala relationer finns det avstånd i mindre eller större utsträckning och utifrån vilken tillgänglighet gräsrotsbyråkraten har i relation till klienten att leva upp till den närhet som önskas.

## 4.4 Den socialt konstruerade verkligheten

The world of everyday life is not only taken for granted as reality by the ordinary members of society in the subjectively meaningful conduct of their lives. It is the world that originates in their thoughts and actions and is maintained as real by these (Berger & Luckmann 1966).

Peter L. Berger och Thomas Luckmann (1999, s. 10) beskriver i boken *Kunskapssociologi* verkligheten som socialt konstruerad utifrån två nyckelterm; verklighet och kunskap. De definierar verkligheten ”som en egenskap tillhörande fenomen som vi erkänner existerar oberoende av vår egen vilja (..)” och kunskap ”vissheten om att fenomen är verkliga och att de äger specifika kännetecken ” (Berger & Luckmann 1999, s. 10). Berger & Luckmann (1999, s. 41) beskriver vidare att vi människor lever vardagslivets verklighet med andra och att denne innebär olika slags upplevelser för oss. Verkligheten beskrivs som tolkad och meningsfull genom människors subjektiva bilder (Berger & Luckmann, 1999, s. 31).

Berger & Luckmann (1999, s. 62–65) beskriver att den omgivande miljö har stor inverkan på människans formbarhet och att den mänskliga naturen inte existerar. Social interaktion mellan människor är därför viktig, i synnerhet det fysiska mötet (Berger & Luckmann 1999, s. 41). Befinner sig människor i en ”face-to-face” situation har vi möjlighet att uppleva andras subjektiva känslor och tankar. Detta innebär inte att vår upplevelse överensstämmer med personers faktiska känslor och tankar då vi kan göra felaktiga tolkningar. Berger & Luckmann (1999, s. 41) menar att personen vi interagerar med blir fullständigt verklig för oss i det fysiska mötet, detta utesluter således inte möjligheten att någon vi inte träffar ”face-to-face” kan upplevas verkliga för oss.

### 4.4.1. Socialkonstruktivism

Sahlin (2018, s. 142) i *Sociala problem som verklighetskonstruktioner*, menar att även om man utgår ifrån ett tankesätt om att ett fenomen kan ha en oberoende existens så är det inte givet för hur fenomenet ska klassificeras och tolkas (2018, s. 142). Sahlin (2018, s. 142) återger exempel som förklarar hur ett problem i sig inte behöver klassas som ett socialt problem. Utifrån det konstruktivistiska perspektivet beskriver Sahlin med utgångspunkt i Best´s (1995) resonemang om att ett problem kan typifieras som sådant utifrån. Med andra ord kan ett problem konstrueras som ett socialt problem utifrån dess egenskaper som fenomenet utgör för dess omgivning (Sahlin 2018, s. 142). Detta konstruerande av olika fenomen kan härledas till

socialsekreterarens arbete med olika klientgrupper (Sahlin 2018, s. 144). Vidare beskrivs det att socialsekreteraren brukar kunna inta ett skeptiskt förhållningssätt till sina klienter. Detta innebär att klienternas berättelser om sina problem och dess orsaker inte tas för givna som objektiva beskrivningar av verkligheten (ibid.). Den objektiva verkligheten som socialsekreteraren tar i beaktning utgår snarare från klienternas intyg, kringinformation samt fördjupningsfrågor gällande de berörda parterna (ibid.). Vidare beskriver Sahlin att det konstruktivistiska perspektivet används i hur problem kategoriseras och konstrueras i det vardagliga livet (Sahlin 2018, s.145). Hur problemet har konstruerats avgör också hur problemet kommer till att lösas och således vilken lösning som verksamheten har som rutin kommer att vara avgörande för hur problemet typifieras (ibid.).

Sahlin (2018, s. 132) beskriver vidare att sociala problem ses som kontextbundna i den bemärkelse att definitionen styrs av en viss omgivnings socialt bestämda normer som bestämmer vad som är rätt och moraliskt respektive orätt och avvikande. En särskild handling till exempel att slå ett barn kan betraktas som ett våldsbrott i ett samhälle, en uppfostringsmetod i ett annat och en förebyggande insats i det tredje (ibid.). Sahlin (2018, s. 136) beskriver utifrån Hackings (2004) förklaring att människor, handlingar och sociala fenomen är föränderliga i relation och samspel med de bilder och bemötande omgivningen har och konstrueras genom en form av återkopplingseffekt. Olika grupper som till exempel ungdomsbrottslingar, missbrukare och invandrare "tas för givna men är inte oundvikliga; de förändras över tid och påverkar också de fenomen och individer de betecknar" (Sahlin 2018, s. 136).

## **5.0 Analys & Resultat**

### **5.1 Figur 1**

Utifrån de empiriska material vi samlat in följer på nästkommande sida en tabell vi sammanställt utifrån faktorer som påverkar socialsekreterares bedömning och beslut om rätten till ekonomiskt bistånd utifrån deras egna beskrivningar. Vi har valt att kategorisera faktorerna i två kategorier; de individuella faktorerna har vi konstruerat utifrån det socialsekreteraren kan påverka i sitt yrkesutövande, de organisatoriska faktorerna är konstruerade utifrån organisationens möjlighet att utforma arbetet. Vi har kunnat utläsa att det finns ett flertal faktorer som har en betydelsefull roll i handläggarnas beslutsprocesser där ett återkommande mönster utgörs av kommunens riktlinjer. Men i synnerhet hur dessa riktlinjer tolkas och implementeras i socialsekreterarnas vardagliga arbete. Detta har enligt tidigare forskning även

lyfts av bland annat Stranz (2007, ss. 208–209) då han beskriver att lagstiftning, lokala regelverk samt hur dessa tolkas av den enskilda yrkesverksamma är ett tydligt mönster han kunnat urskilja som påverkar handläggningsarbetet.

Individuella faktorer		Organisatoriska faktorer	
<b>Personliga värderingar</b>	<i>Socialsekreterarens personliga preferenser och värderingar.</i>	<b>Lagstiftning</b>	<i>Socialtjänstlag 2001:453) &amp; Förvaltningslag (2017:900)</i>
<b>Förkunskap</b>	<i>Socialsekreterarens yrkeserfarenhet samt tidigare kännedom i ärenden</i>	<b>Delegation</b>	<i>Den formella graden av handlingsfrihet</i>
<b>Klientens situation</b>	<i>Socialsekreterarens syn på den nutida situation och dennes behov</i>  <i>Klientens syn på den nutida situationen och dennes behov</i>	<b>Socialstyrelsen</b>	<i>Socialstyrelsens handböcker (tolkning av lagstiftningen)</i>
		<b>Kommunens förutsättningar</b>	<i>Politiskt styre, resurser (ekonomiska) och geografiska aspekter.</i>
		<b>Domar</b>	<i>Prejudicerande domar</i>
		<b>Riktlinjer</b>	<i>Lokala riktlinjer som både kan vara formade formellt och informellt av och i organisationen</i>
		<b>Arbetets utformning</b>	<i>Möjlighet till ärendediskussioner (tidsbunden/icke tidsbunden).</i>

*Studiens resultat presenteras och analyseras löpande i detta avsnitt utifrån teman och mönster vi identifierat utifrån det insamlade empiriska materialet. Indelning av rubrikerna följer följande teman: tillämpning av riktlinjer, den hjälpsökandes behov, den hjälpsökandes förmåga, missbruk och rättssäkerhet. Den struktur vi valt att konstruera analysen utifrån bygger på de frågeställningar som studien syftat till att besvara.*

## **5.2 Tillämpning av riktlinjer**

Utifrån den empirin vi samlat in har vår förståelse ökat kring att bedömningar och beslut om ekonomiskt bistånd till största del handlar om tillämpning av formella och informella riktlinjer. De formella riktlinjerna utformas som tidigare nämns på lokal nivå eftersom myndighetsarbetet vilar på en ramlagstiftning. Som yrkesverksam socialsekreterare följer en del utmaningar enligt Lipsky (1980, ss. 161–162) där han menar att de yrkesverksamma som han kallar för gräsrotsbyråkrater befinner sig i en konflikt mellan att vara underordnad organisationen men även vara i beroendeställning gentemot klienten. Gräsrotsbyråkratens uppdrag beskriver Lipsky (1980, s. 161) även som komplext utifrån att personerna verkar i komplexa situationer som är svåra att förankra i formella regelverk då klienternas situationer är unika. Detta tänker vi skapar utrymme för informellt formulerade riktlinjer inom arbetsgruppen. Detta lyfts utav en av socialsekreterarna Anna där hon betonar att informella riktlinjer kan uppstå specifikt kopplat till mer komplexa ärende. Vidare beskriver Anna att vid skapandet av de informella riktlinjerna förs det i regel en dialog mellan socialsekreterarna. När de har kommit fram till något under dialogen blir det till en slags “sanning” om hur man ska handlägga vissa typer av ärenden. Detta kan härledas till Sahlins (2018, ss. 144–145) resonemang kring att problem konstrueras utifrån hur fenomenens egenskaper påverkar omgivningen och att dess konstruktioner kan härledas till socialsekreterares arbete med olika klientgrupper. Ett exempel på detta är huruvida ett missbruk ska betraktas som ett försörjningshinder eller inte. Socialsekreterare Anna beskriver att de informella riktlinjerna kan öka risken för variation i gruppen utifrån att inte alla deltagit i rutindiskussionen.

Denna tillämpning av dessa riktlinjer kan vara beroende av olika variabler, de variabler som vi kunnat identifiera utifrån socialsekreterarnas beskrivning är delegation, socialsekreterarens behov av stöd i arbetet och kommunens förutsättningar.

### 5.2.1 Delegationsordningens påverkan

Det framkom att delegationen kan vara utformad på olika sätt och att beslutsfattanderätten både kan begränsas till att handläggarna har ett maxtak för vilka summor han eller hon förfogar över i sitt beslutsfattande men det kan även vara beroende av situationen, socialsekreterare Anna uttryckte sig såhär:

(..) till exempel hyresskuld (..) det handlar inte om pengar utan det handlar om att man har haft pengar där man egentligen skulle betalt det. Så det kan ju hända att vi kan fatta ett beslut på vår delegation på 80 000, medan det kan vara sakkunnigs delegation när det är 6 000. (..) det handlar inte alltid om summorna, utan situationen.

De socialsekreterarna som deltog i fokusgruppsintervjun beskrev att de har hög delegation i form av de får fatta de flesta beslut på egen hand, de beskrev även att deras arbete innebär stor handlingsfrihet för att de ska kunna göra individuella bedömningar utifrån klientens situation. Tidigare forskning lyfter att handlingsfriheten inte utesluter det faktum att beslut blir begränsade av lagar och regler (Wörlén 2010, s. 35), vilket kan bekräftas av Stranz (2007, s. 114). Respondenterna upplever att delegationen påverkade deras handlingsutrymme i positiv bemärkelse bland annat utifrån att handlägningsprocessen blir mer effektiv. Vidare framkom av deras beskrivning att eftersom det är handläggarna själva som har kontakt och kännedom om klientens situation är det därför även rimligt att de är beslutsfattare i ärendena.

Socialsekreterare Robin beskriver att hans upplevelse till en början som ny inom området var att delegationen var väldigt hög och att man som enskild förfogade över stora summor. Robin beskrev att han nu kan uppskatta den friheten som hög delegation bidrar till eftersom han kan anpassa arbetet utifrån de sätt han upplever som bra. Dessutom poängterar även Robin att klientrelationen kan förstärkas utifrån att han tillsammans med klienten kan diskutera fram ett beslut direkt under ett gemensamt möte. Socialsekreterare Elin beskriver å andra sidan att hennes beslutsfattandeträtt ibland kan försvåra kontakten med klienter till exempel vid ett avslagsbeslut eftersom det i regel är socialsekreterarna som gör bedömningen och fattar beslutet. Detta leder oss in på hur arbetets utformning kan komma att påverka socialsekreteraren i sitt yrkesutövande i samspel med klienten.

### 5.2.2 Den yrkesverksammas behov av stöd i arbetet

Den arbetsstruktur som socialsekreterarna beskrivit ovan kan vi med hjälp av Johansson (2007, s. 63) förklara som *ramstyrd* där socialsekreterarna har *flexibel tillämpning* utifrån att det har egen delegation och bred handlingsfrihet. Denna flexibla tillämpning går under en av de fem dimensionerna som Johansson (2007, s. 63) beskriver påverkar gräsrotsbyråkratens relation till klienten, *regelbundenhet*. Det Elin beskriver kan härledas till socialsekreterarens behov av *skydd* i relation till klienten (Johansson 2007, s. 63). Detta behov menar Johansson (2007, s. 63) kan uppkomma vid situationer när socialsekreterarna behöver neka klienten något, i detta fall till exempel avslå ansökan om ekonomiskt bistånd (ibid.). Vi förstår Elins beskrivning utifrån Johanssons (2007, s. 63) resonemang kring ett önskemål om att vara mer amoraliskt dvs. handlägga snarare än att handla i sitt yrkesutövande. Detta med anledning av att kunna skydda sig bakom regler och ha en viss distans från klienten för att undvika konflikter.

Vi finner detta intressant då de båda kommunerna har beskrivit sina arbetsituationer som delvis olika men även delvis lika. Socialsekreterarna från den ena något större kommunen har vi uppfattat det som har beskrivit som en mer detaljreglerad styrning, där riktlinjerna är tydligt utformade medan socialsekreterarna från den något mindre kommunen utifrån vår uppfattning beskriver en mer ramstyrd utformning av dess riktlinjer. Gruppen från den mindre kommunen uttryckte en önskan om mer tydliga riktlinjer kring hur särskilda ärende bör handläggas. Vad vi har kunnat utläsa så har de båda kommunerna stor flexibel tillämpning i deras bedömningar. Detta för att främja olikheter, många socialsekreterare beskrev att arbetsplatsen uppmuntrade till att tänka olika i deras förhållningssätt gentemot de riktlinjer som de har. Vi kan koppla detta till Stranz (2007, s. 21) beskrivning av att man i arbetet med en ramlagstiftning ska ”tillvarata den kompetens de förtroendevalda kommunpolitikerna och de anställda tjänstemännen förfogar över”. I detta fall tänker vi att både arbetsplatserna har ett förtroendeingivande förhållningssätt gentemot socialsekreterarna i sitt yrkesutövande. Dock är det inte de beviljande besluten som socialsekreterarna har lyft som en negativ konsekvens av en mer utbredd delegation, utan det är när det kommer till avslagsbeslut.

Socialsekreterare lyfte att ytterligare ett sätt att hantera mer komplexa ärende är genom ärendegenomgångar som socialsekreterarna kallade på lite olika sätt. Detta var av vikt i deras handläggningsprocess för att både söka bekräftelse i att de tänker rätt i förhållandevis till klientens situation men även för att få stöd när det uppkommer osäkerheter kring beslut. Socialsekreterare Annika uttryckte;

(..) det här ärende-genomgångarna är ju också ett sätt att stärka rättssäkerheten, hur vi resonerar i olika situationer och då kan man applicera det på andra ärende som kanske är lite lika (..)

Detta tänker vi både handlar om att stödja varandra i ärende som är mer lika men även att på något sätt synliggöra eventuella variationer så att arbetsgruppen tänker så enhetligt som möjligt. Enligt tidigare forskning kring socialsekreterarnas bedömningar och beslut är variationen inte ovanligt förekommande både på lokal nivå mellan olika kommuner men även inom kommuner, jämför Stranz (2007, s. 169). Detta härleder oss vidare till de kommunala förutsättningarnas påverkan på myndighetsarbetet.

### **5.2.3 Kommunens förutsättningar**

Stranz (2007, s. 174) beskriver att organisatoriska förutsättningar i form av olika generella attityder och förhållningssätt påverkade socialsekreterarnas bedömningar. Vad Stranz (2007, s. 174) lyfte fram var bland annat att inom större kommuner tendera bedömningarna till att variera i större utsträckning. Socialsekreterare Anna belyser att det förekommer att bedömningar och riktlinjer ser olika ut och att en faktor som kan ha inverkan på dessa är kommunens geografiska förutsättningar. Med geografiska förutsättningar syftade socialsekreterarna på hur kommunen var utformad med bland annat, bostäder, kollektivtrafik, närhet till en eventuell arbetsmarknad osv. Anna uppgav att riktlinjerna även kan påverkas av hur bostadsmarknaden ser ut. Vad som anses vara en skälig månadskostnad i den kommunen Anna jobbar i kan tänkas vara oskälig i en annan kommun. Detta resonemang styrks av Hydén (1996, s. 181), jämför. Vidare lyfter socialsekreterare Ellen att de kommunala verksamheterna är styrd utifrån det politiska styret som råder, Ellen beskriver;

(..) Jag kan känna att under de 10 åren som jag har varit här så har vi gått ifrån t.ex. att vara generösa med boende till att vara mer restriktiva, till att bli mer generösa igen (..)

Utifrån Annas beskrivning av huruvida riktlinjerna påverkas av kommunens förutsättningar har vi kunnat koppla detta till Lipskys resonemang kring politikens inverkan. Lipsky (1980, ss. 16–17) problematiserar gräsrotsbyråkratens påverkan av den politiska styrningen då han menar att den handlingsfrihet gräsrotsbyråkraten har genererar ett nerifrån-och-upp perspektiv. Detta innebär att gräsrotsbyråkraten i sitt yrkesutövande har möjlighet att praktiskt bestämma den politiska utformningen.



### 5.3 Att möta den hjälpsökandes behov

“(..)den värdige klienten (..). Är de värdiga att få biståndet(..)”. Detta inledande citat är hämtat från socialsekreterare Hans resonemang kring vilka ställningstagande som finns med i bedömningen gällande rätten till ekonomiskt bistånd. För att bedöma en person som värdig eller berättigad bistånd krävs det i praktiken att personen levt upp till den kravbild som formulerats utifrån den enskildes bedömda förmåga samt kommunens riktlinjer. Ekonomiskt bistånd är villkorat mot att en person ska uppfylla vissa krav till exempel att delta i någon form av arbetsmarknadspolitisk åtgärd samt lämna in en ansökan och begärda handlingar. En persons kravbild kan variera utifrån den enskildes förmåga att göra vad han eller hon kan för att försörja sig på egen hand. Socialsekreterare Anna beskriver att bedömningen kring en persons förmåga även styrs utav den enskildes uppskattning av sin egen förmåga eftersom den enskilde är den som har störst kännedom om sin situation och i regel även sina begränsningar. Socialsekreteraren Annika belyser även detta fenomen.

Ja det är därför det är lite svårt också med sådana lite mer uttalade förhållningssätt eftersom vi, det är ju precis de det handlar om, alla ska ju få en individuell bedömning utifrån sina förutsättningar. Så därför är det så svårt att säga att “vi ser på detta såhär eller vi gör så”.

Att bedöma om en person är berättigad stöd kan vara svårt utifrån dess komplexitet. Personens problembild kan förklaras utifrån ett social konstruktivistiskt sätt som kontextbunden. Sociala problem enligt Sahlin (2018, s. 132) är i stor bemärkelse styrda utifrån omgivningens sociala normer kring vad som är rätt och orätt. För att ytterligare förtydliga detta använder sig Sahlin (2018, s. 132) av ett exempel kring våldsutsatta barn. Att våldföra sig mot barn kan betraktas som en olaglig handling i ett samhälle, som en uppfostringsmetod i ett annat och en förebyggande insats i ett tredje (ibid.) Ett exempel utifrån vårt empiriska material är att missbruk kan betraktas som en sjukdom inom en verksamhet och något man gör av fri vilja inom en annan verksamhet. De sociala fenomen som vi ser är föränderliga i förhållande och samspel med de bilder och bemötande omgivningen har (Sahlin 2018, s. 136). Utifrån Berger & Luckmanns (1999, s. 10) resonemang kan vi förstå socialsekreterares förhållningssätt eller attityd gentemot missbruk som en social konstruktion. Huruvida ett missbruk betraktas som ett försörjningshinder eller inte präglar socialsekreterarens bedömning kring om en person har rätt till ekonomiskt bistånd, enligt vår tolkning är verkligheten en social konstruktion men blir verklig till sina konsekvenser.

## 5.4 Den hjälpsökandes förmåga

Vidare har socialsekreterarna lyft faktorer såsom att man ska bedöma och utreda en klients förmåga. Socialsekreteraren Emelie betonar vikten av att kunna göra en självständig bedömning även då en klient uppger sig ha en stark förmåga till att delta, men man som socialsekreterare bedömer att så inte är fallet. Detta skulle man kunna tolka som ett försök till att stärka klienten snarare än att nedvärdera klientens förmåga. Stärkande genom att inte ge en klient som kanske redan har det kämpigt, en uppgift som är dömd till att misslyckas. Detta går även att härleda till Johanssons (2007, s. 67) redogörelse om en av de fem dimensionerna *specialiseringsgraden*. Johansson (2007, s. 67) beskriver det som en omöjlighet för socialsekreteraren att kunna behandla alla enskilda individer som unika utifrån deras situationer. Införandet av en specialiseringsgrad gör att arbetet med klienterna blir hanterbart utifrån att man får konstruera och sortera det som är relevant i förhållande både gentemot klienten men också utifrån organisationen. Med andra ord tänker vi att det är en balans att som Emelie beskrivit tidigare, att göra en självständig bedömning. Detta utifrån att socialsekreteraren både måste ta hänsyn till organisationen och klienten, men också sin egen yrkesprofessionella bedömning. Denna dubbelhet som beskrivs går att härledas till Lipskys (1980, ss. 161–162) resonemang kring *konflikten*. Konflikten består delar är uppbyggt i att det är förväntat av gräsrotsbyråkraten att kunna göra individuella bedömningar och fatta beslut gällande den enskilde sökandes situation, en fördel med att vara en mänsklig beslutsfattare kontra en maskin. Å andra sidan är det även förväntat av gräsrotsbyråkraten att den ska bistå med den professionella delen av myndighetsutövandet, i form av att kunna förhålla sig till riktlinjer och lagar (ibid.). Konflikten som har uppstått är att gräsrotsbyråkraten står i mitten av dessa två förhållningsaspekter. Förväntningar av både samhället, den enskilde sökande och verksamhetens mål, i form av att gräsrotsbyråkraten ska kunna fatta ett snabbt och rättssäkert beslut. Varpå det kan tyckas glömma bort den mänskliga faktorn, en gräsrotsbyråkrat må vara allt det förväntade men man är också bara människa. Man kan aldrig veta vad en arbetsdag har att erbjuda och vilka motsättningar som kan komma att påverka arbetets utförande.

## 5.5 Missbruk - “ett val” eller “ett beroende”

Som tidigare beskrivits så valde vi att konstruera vinjetter för att ha konkreta situationer socialsekreterarna kunde diskutera utifrån som ett sätt för oss att förstå hur socialsekreterares resonemang på en tillämpad nivå kan se ut. Under fokusgruppsintervjuerna framkom det att det saknas formella riktlinjer på lokal nivå gällande målgruppen missbrukare. Samtliga

socialsekreterare beskrev att de tolkar Socialstyrelsens rekommendationer samt formulerar informella riktlinjer gällande bedömning av ärenden där klienten har missbruksproblematik.

Socialsekreterare Ellen beskriver att ekonomiskt bistånd inte kan villkoras med att den enskilt sökande ska kontakta vuxenheten för eventuell behandling. Vidare beskriver hon att de inte kan ställa lika höga krav på någon med ett missbruk eftersom missbruk betraktas som ett försörjningshinder. Nybom (2008, s. 160) lyfter i sin artikel att motprestationer ofta ligger till grund för ett bifall. Vad vi har kunnat utläsa så kan motprestationerna se olika ut. Vidare lyfter Nybom (2008, s. 160) att studien har kunnat belysa att det förekommer stor variation mellan socialsekreterarnas bedömningar gällande huruvida man klassar ett missbruk som ett försörjningshinder eller ej. Jämför Nybom (2008) och Hydén (1996). Detta är något som vi också har kunnat urskilja i vårt empiriska material. Socialsekreterare Annika beskriver att bedömningar som görs gällande ärenden med missbruk ofta är problematiska utifrån flera aspekter.

(..) man kan inte avslå för att de inte står till arbetsmarknadens förfogande för att en person med missbruksproblematik kan man inte kräva det av. Samtidigt är det ju inte avsett för att man ska leva ett liv i missbruk och då liksom försörja sig på skattepengar, man kan inte heller tvinga någon att delta i en behandling, alltså man kan inte villkora biståndet på det sättet heller. (..) Men jag tror att så som vi gör just nu rent handläggningmässigt så tror jag (..) har de ingen planering och är i ett aktivt missbruk så ska de ha avslag utifrån att de inte står till arbetsmarknadens förfogande, samtidigt beviljar vi ju i princip på nöd till hyra, mat och räkningar och så, just för att de är en utsatt grupp så de inte ska hamna i hemlöshet och såna situationer för det förvärrar bara allting.

Detta blir en paradox utifrån att de beskrivna riktlinjerna som finns motsätter att ekonomiskt bistånd ska villkoras med behandlingsdeltagande. Å ena sidan riskerar den enskilde att få avslag utifrån att hen inte står till arbetsmarknadens förfogande men å andra sidan kan den enskilde inte antas ha förmågan att leva upp till detta. Wörlén (2010, s. 35) beskriver enligt sin studie att det inte är ovanligt förekommande att socialsekreterare upplever sitt arbete som svårt utifrån motstridiga krav vilket betonar socialsekreterare Annikas beskrivning ovan om komplexiteten i ärende som berör missbruksproblematik.

Vi tänker oss att dessa typer av olikheter i om missbruk betraktas som ett försörjningshinder eller inte precis som Nybom (2008, s. 160) lyfter kan bidra till större variation mellan olika kommuner och mellan olika socialsekreterare inom samma arbetsplats. Utifrån att sociala problem är kontextbundna och skapade av omgivningen utifrån Sahlins (2018, s. 132) resonemang kan detta även på gruppnivå tänkas påverka hur socialsekreterarna betraktar missbruk enskilt. Berger & Luckmann (1999, s. 41) beskriver verkligheten som socialt konstruerad av oss människor och att varje enskild person tolkar verkligheten subjektivt. Detta sätt att förstå verkligheten och de variationer som tenderar att uppstå utifrån vårt valda fenomen är att de yrkesverksamma tolkar och bedömer utifrån deras subjektiva uppfattning av den objektiva verkligheten. Något som lyfts av socialsekreterare Ellen är att det finns olika faktorer som påverkar den subjektiva tolkningen av den objektiva verkligheten i detta fall arbetsplatsen. Ellen uppger:

(..)Vad bär vi med oss, både innan vi började detta jobb och från vårt privatliv, våra politiska åsikter, från allt möjligt, våra fördomar, våra, liksom vad vi gillar, vad vi har för samhällssyn, till vad vi har fått för erfarenheter av jobbet. (..)

Dessa faktorer som Ellen lyfter härleder vi till den individuella faktorn *personliga värderingar* utifrån vår inledande modell. Med utgångspunkt i Berger & Luckmann (1999, s. 41) beskrivning kring den subjektiva tolkningen av verkligheten tänker vi att även vår tolkning av handläggarnas beskrivningar är subjektiv utifrån det vi bär med oss, detta innebär att vi inte kan förhålla oss objektiva till den empiri som vi samlat in, de subjektiva glasögonen är oundvikliga för alla. Vi har även kunnat utläsa att dessa faktorer som Ellen beskriver går att härleda till Skogens (2007, s. 61) studie om att samhällsnormer skulle kunna ha en inverkan i socialsekreterarnas bedömningar. Men dessa går även att koppla till Hydéns (1996, s. 181) resonemang om att de individuella bedömningar är föränderliga och således även de faktorer som påverkar handläggningsarbetet över tid. Samhällsnormer är bland annat ett sådant fenomen som kan komma att förändras över tid, även Nybom (2008, s. 160) lyfter att en avgörande faktor i de individuella bedömningar som fattas grundar sig i den enskilde sökandes resurser. Nybom (2008, s. 160) beskriver att det är ofta förekommande att ett krav för att få bistånd är någon form av motprestation och att denna individuella bedömning kan påverkas av huruvida en klient har resurser att tillgodose denna kravbild (ibid.). Vad vi har kunnat utläsa utav det empiriska materialet som vi har samlat in är att den enskilde sökandes resurser skulle vara av avgörande betydelse för hur och vilka krav som ställs på den sökande. Skogens (2007, ss. 49–52) studier

har belyst att yrkeserfarenhet har varit ett genomgående mönster sett till hur socialsekreterarna arbetat. Detta är inget vi kunnat utläsa i vår studie då vi saknar kännedom om socialsekreterarnas yrkeserfarenhet.

## 5.6 Subjektivitetens komplexitet

Utifrån våra två vinjetter, se bilaga 1, som socialsekreterarna fick diskutera kring, framkom det ett flertal spännande faktorer som socialsekreterarna hade i åtanke vid deras bedömning av dessa ärenden. Bland annat så framkom det att ett missbruk utifrån vissa socialsekreterare betraktas som ett försörjningshinder och klassas som en sjukdom och att det är en given anledning till att bevilja en ansökan. Vidare lyftes även frågan kring fördomar samt att en person med missbruk kan antas göra en del felaktiga ekonomiska prioriteringar. Somliga socialsekreterare uppgav att det hade varit att föredra att träffa de berörda för att kunna få en uppfattning om denne och på så sätt kunna göra en mer rimlig bedömning av situationen. Detta kan vi koppla till Berger & Luckmann (1999, s. 41) där de beskriver en "face to face situation" som hade gett socialsekreterarna en möjlighet att uppleva den sökandes subjektiva tankar och känslor. Å andra sidan lyfter socialsekreterare Jennifer att man inte kan bevilja bistånd för att man tycker synd om en klient. Samtidigt tänker vi att risken för detta kan tänkas vara större vid ett fysiskt möte med utgångspunkt i Berger & Luckmanns (1999, s. 41). Vidare beskriver Berger & Luckmann (1999, s. 41) att dessa subjektiva tolkningar inte behöver stämma överens med den enskildes tankar och känslor. Detta tänker vi skulle kunna härledas till att det är ett förväntat beteende av en missbrukare att göra av med sina pengar. Med tanke på att missbruk kan klassas som en sjukdom som tidigare nämnts är det kanske en ganska given tanke. Å ena sidan beskriver Schmidt et al. (2006, s. 948) i deras artikel att införandet av den nya välfärdsreformen skulle kunna komma att avskräcka missbrukare från att ansöka om bistånd. Detta med hänvisning till att kraven på den sökande hade ökat (ibid.). Å andra sidan visade resultatet på att de sökande, där inräknat kategorin missbrukare, har kunnat visa på högre arbetskraftsengagemang än innan införandet av reformen (ibid.). Detta tänker vi även här speglar ett förväntat beteende men slutresultatet visade på annat. Detta skulle kunna vara en konsekvens av att låta ens subjektiva tankar om en person ta över vid en bedömning om bistånd. Å andra sidan belyser socialsekreterarna genomgående under fokusgruppsintervjuerna att det förekommer att deras subjektiva jag finns med i bedömningarna. Socialsekreterarna beskriver därför vikten av att reflektera över sina bedömningar och om det är det egna jaget som känner med klienten eller det professionella jaget med utgångspunkt i klientens förmåga och prestation.

## 5.7 Rättssäkerhet – ett (o)uppnåeligt mål?

Att bedriva ett rättssäkert socialt arbete kan vara svårt i den bemärkelse att begreppet är flertydigt utifrån betraktarens ögon. Det har framkommit i vår fokusgruppsstudie att socialsekreterarna inte delar samma uppfattning kring vad rättssäkerhet innebär. Somliga socialsekreterare menade att rättssäkerhet är förknippad med variation i bedömningar socialsekreterare emellan medan andra var av annan uppfattning. Socialsekreterare Annika uttrycker.

(..)Om jag gör en hård bedömning och du en mjuk bedömning på samma person kan det ju diffa mellan  
(..) det kan ju bli ett avslag hos mig men ett beviljande hos dig för att du tänker annorlunda (..)

Annika beskriver vidare att detta förekommer vilket minskar rättssäkerheten. Å andra sidan lyfter socialsekreterare Jennifer att hon inte är av den uppfattningen att detta inskränker på rättssäkerheten i arbetet, det hon beskriver genererar rättssäkerhet för henne är;

(..) att du ska få ett beslut i tid, du ska veta hur du överklagar, inte att våra bedömningar är olika (..).

Vi tänker att eftersom rättssäkerheten innebär olika saker för olika yrkesverksamma tenderar även implementeringen av detta i arbetet att variera. En förklaringsmodell till detta med utgångspunkt i Berger & Luckmann (1999, s. 41) är att alla människor betraktar omgivningen utifrån en subjektiv uppfattning vilket i praktiken innebär att var och en av oss ser saker på olika sätt. De två socialsekreterarna beskriver och definierar samma begrepp utifrån sina separata subjektiva uppfattningar vilket kan innebära olikheter. Detta tänker vi inte utesluter fenomenet av att personer kan vara av samma uppfattning kring ett fenomen även om var och en utgår från sin subjektiva uppfattning. Som vi uppfattar Berger & Luckmann (1999, s. 62) vill de mena på att omgivningen präglar och formar oss människor på olika sätt, en grupp som befinner sig i samma miljö kan därför påverkas i samma riktning vilket kan mynna ut i liknande personliga värderingar. Berger & Luckmann (1999, s. 65) poängterar att miljön människor befinner sig i är av stor betydelse i synnerhet samspelet med omgivningen i hur vi människor tänker och formas.

### 5.7.1 Det beskrivna rättssäkra arbetet

Det finns olika arbetssätt för att upprätthålla ett rättssäkert system för de hjälpsökande, enligt socialsekreterarna är det bland annat viktigt att informera klienten om dennes rättigheter att

överklaga. Även att det finns utrymme för ärende-genomgångar för att få stöd och hjälp i sitt arbete men även för att kunna identifiera olikheter och variation i arbetsgruppens bedömningar och tillämpning av de rådande riktlinjerna. Samtliga belyser även vikten av att kunna rådfråga kollegor under handläggningsprocessen för att få bekräftelse om att man är inne på rätt spår. Dessa samrådstillfällen i deras vardagliga arbete med bedömningar har vi valt att se som ett arbetsredskap utifrån deras beskrivning för att upprätthålla rättssäkerheten. Socialsekreterarna uttrycker:

Robin- (..) men det är ju förbluffande ofta när man går in till en kollega och frågar och man tycker lika. Då kan man ju undra vad det beror på.

Elin- jo, men kan det inte också bero på hur du lägger fram det?

Annika - Exakt! Jag tänker å ena sidan det, som man frågar får man svar.

Utifrån Robins resonemang kan man tänka sig att variationerna i arbetsgruppen är lägre eftersom de oftast delar samma uppfattning i dessa situationer. Men å andra sidan utifrån vad Annika och Elin beskriver kan det snarare bero på hur socialsekreteraren i fråga förmedlar upplysningar om klientens situation, vilket fokus man själv har i ett ärende tänker vi oss påverkar hur vi förmedlar det vidare till andra. Återigen är den subjektiva tolkningen av verkligheten med utgångspunkt i Berger & Luckmann (1999, s. 41) av relevans i hur vi ställer oss till den kunskap vi får till oss och förmedlar vidare till andra i vår omgivning. Det som kan beskrivas som ett objektivt fenomen är klientens situation, den existerar oberoende av oss. Dock är vår tolkning av Berger & Luckmann (1999) att människor inte kan se det objektiva som objektivt utifrån att alla intryck och all kunskap vi får till oss oberoende av vår förmåga att påverka detta, tolkas utifrån vår subjektiva uppfattning av verkligheten. Detta kan vi tolka som att det skulle kunna vara socialsekreterarnas personliga värderingar som medvetet eller omedvetet påverkar deras bedömningar. I fokusgruppsintervjuerna framkom det att det förekommer personliga värderingar. Socialsekreterarna lyfter att dessa finns med oavsett om man vill det eller ej men så länge man kan stoppa sig själv i form av att stanna upp och råd göra med sina kollegor eller chefer innan man fattar ett beslut som då skulle kunna vara ett icke rättssäkert fattat beslut. Hur stor tolkningsmöjlighet en enskild socialsekreterarna har utifrån organisationens strukturella arbetssätt tänker vi påverkar i vilken utsträckning de personliga värderingarna påverkar bedömningar och beslut om bistånd. En stor handlingsfrihet tänker vi tenderar till ökad variation socialsekreterare emellan. Att det förekommer variation i

bedömningar och beslut inom samma arbetsplats bland socialsekreterare har vi kunnat förstå genom den insamlade empirin. Vi har även kunnat se att socialsekreterarna beskriver och upplever detta på olika sätt då vissa var av uppfattningen att det inte förekommer variationer i beslut varav somliga menade på att det visst förekommer variationer. De socialsekreterare som beskrev att variationen bland beslut var ytterst sällsynt beskrev å andra sidan att de arbetade på olika sätt utifrån att de är olika som personer. En av socialsekreterarna beskrev sättet att strukturera upplärningen av nya medarbetare var bättre tidigare eftersom det var färre personer som ansvarade för detta i jämförelse med hur det ser ut nu där alla socialsekreterare har detta i uppdrag. Detta kan medföra en större risk att det förekommer mer splittring i arbetsgruppen och att samsyn på yrkesutövandet blir svårare att uppnå. Vissa poängterade att bristande samsyn i tolkning av riktlinjer samt hur handläggningsarbetet bedrivs tenderar att utsätta rättssäkerheten för den enskilt sökande. En av socialsekreterarna poängterade att beslut som blir prövade i högre instans sällan visar på att de formulerat ett felaktigt beslut, det är snarare mycket sällsynt att Förvaltningsrätten ändrar besluten. Detta beskriver somliga socialsekreterare som ett tecken på att arbetet som bedrivs är mer rättssäkert. Rättssäkerheten har av vissa socialsekreterare definierats utifrån hur enhetliga bedömningarna kring rätten till försörjningsstöd är på arbetsplatsen vilket med utgångspunkt i Berger & Luckmann (1999, s. 41) inte behöver vara självklart. Med förståelsen kring att alla individer tolkar verkligheten subjektiv och formas utav sin miljö kan det innebära att även om det finns en samsyn kring hur arbetet bör bedrivas innebär det inte att denna samsyn överensstämmer med det som är rätt (ibid). Vi menar att lagar och riktlinjer kan feltolkas och blir inte mindre felaktig för att det förekommer samsyn i arbetsgruppen. Å andra sidan hur kan vi ta ställning till om något är feltolkat om alla ser verkligheten subjektivt utifrån sig själva. Detta visar i allra högsta grad komplexiteten i socialsekreterarens uppdrag.

### **5.7.2 Lokal variation**

Tidigare har vi kunnat urskilja av vårt empiriska material samt med utgångspunkt i bland annat Wörlén (2010, s. 35) att riktlinjer och organisationens struktur är präglad den tillhörande kommunen, därav bör det därför även innebära lokala variationer och att även detta kan bidra till att rättssäkerheten blir utsatt.

Den lokala variationen av riktlinjerna är påtagligt förankrat i tidigare forskning både utifrån Stranz (2007), Nybom (2008) och Skogens (2008) men även utifrån socialsekreterarnas beskrivningar kring påverkan på deras arbetssituation. Stranz (2007, ss. 96–99) betonar att



anledningen till att dessa variationer förekommer bland annat utifrån att varje enskild kommun disponerar över hur handläggningsarbetet utifrån dess utformning ser ut, däribland delegationsordningen.

Delegationsordningen påverkar handlingsfriheten i form av att socialsekreterarna tenderar att ha en mer begränsad handlingsfrihet i kombination med lägre delegation. Dessa variationer som kan förekomma både som vi betonat tidigare, socialsekreterare emellan, men även de lokala variationerna bidrar till att rättssäkerheten blir utsatt för de hjälpsökande. Socialsekreterare Elin gav ett tydligt exempel på att kommunernas olika sätt att arbeta kan påverka klienterna i negativ bemärkelse. I detta fall lyftes frågan om flytt från annan kommun. Socialsekreterare Elin lyfte att det kan bli problematiskt för klienten om man flyttar från en kommun med en godkänd boendekostnad som den nya kommunen anser vara för hög och därmed uppmanar den enskilde att hitta ett billigare boende. Det finns en riksnorm inom varje kommun som reglerar den högsta godtagbara boendekostnaden, denna summa varierar utifrån kommunens förutsättningar. Socialsekreterare Elin betonar även i detta fall att den enskilde har ett ansvar i att ta reda på vilka regler som finns i den kommunen personen ska flytta till eftersom det ser olika ut. Hon beskriver att det förekommer situationer där personer inte fått tillräcklig information och hamnar i kläm men att det är en oerhört viktig del att belysa kring vid kännedom om en eventuell flytt. Socialsekreterare Emelie beskriver att när personer inte fått tillräcklig information kring att det ser olika ut och om ursprungskommunen erbjudit något den nya kommunen inte gör kan det bidra till att relationen till klienten blir påverkad, hon beskriver;

Ibland har man haft vissa projekt i vissa kommuner sen när de kommer hit så har inte vi det projektet, asså till exempel det ena var att barnen skulle få extra pengar för att göra någon resa med sina föräldrar, det var någon annan kommun. Sen när de kom hit, så första mötet med mig blev jättekonstigt för då var de var ju arga på mig från början för att jag inte kunde ge det här, asså de extra pengarna. Då hade den här andra kommunen då lovat dem att det skulle vara likadant i här och så går det ju liksom inte att göra.

Detta ser vi skulle kunna leda till ett bristande förtroende till verksamheten utifrån att de inte har fått den stöttning och vägledning vid en flytt som klienten hade önskat. Vidare beskriver socialsekreterarna att de ofta får höra att "socialtjänst som socialtjänst" men med tanke på att det är en ramlagsstiftad verksamhet där det förekommer variation på lokal nivå i dess riktlinjer, jämför Stranz (2007) Hydén (1996) Wörlén (2010) ser riktlinjerna olika ut. Med utgångspunkt

i Johanssons (2007, s. 61) resonemang om de fem olika dimensionerna skulle det kunna vara tänkbart att en intresseorienterad konflikt kan uppstå mellan de berörda parterna. En intressekonflikt bestående av att det varierar från kommun till kommun vars dess huvudmål är för en klient. Detta utgörs inte endast av vilka mål en kommun har men också som vi tidigare nämnt vilka förutsättningar en kommun har. Olika kommuner har olika insatser som erbjuds och därmed kan vi även tänka oss olika perspektiv på hur klientens behov kan tillgodoses på bästa möjliga sätt. Samverkan mellan verksamheter ska i synnerhet förenkla klientens tillvaro men utifrån en risk för en intressekonflikt kan detta istället få motsatt effekt för de hjälpsökande.

## 6.0 Resultatdiskussion

Syftet med studien har varit att undersöka vilka faktorer som påverkar socialsekreterarnas yrkesutövande med anledning av att identifiera vilka förtjänster respektive begränsningar deras handlingsutrymme kan innebära för den sökande utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv. Studien visar på att det finns ett flertal olika faktorer som påverkar den enskilde socialsekreterarens bedömningar men det vi i särklass kunnat identifiera vara av avgörande betydelse är hur den enskilda socialsekreteraren tolkar verksamhetens riktlinjer. Vilken utsträckning dessa riktlinjer tolkas grundar sig i organisatoriska förutsättningar i form av hur den enskilde socialsekreterarens handlingsutrymme ser ut. Studien har visat på att delegationsordningen är av avgörande betydelse i förhållande till handlingsutrymmet eftersom denna ordning styr i vilken utsträckning den enskilde yrkesverksamma kan skraddarsy sitt yrkesutövande. Vi har kunnat utläsa att socialsekreterarens personliga preferenser kan påverka i hur denne ser på klientens situation och utifrån detta sedan bedömer en rimlig kravbild utifrån att biståndet villkoras mot någon form av motprestation. De rådande samhällsnormerna präglar även samsynen på ett fenomen, detta blev tydligt i förhållande till vårt empiriska exempel personer med alkohol- och drogmissbruk. Synen på missbruk tog sig olika uttryck då vissa menade att missbruk kunde ses som ett val där den enskilde själv försatt sig i en situation och därmed inte var berättigad ekonomisk hjälp. Å andra sidan kunde missbruk istället ses som ett beroende, en sjukdom som den enskilde inte själv har förmåga att reda ut på egen hand och därmed var berättigad stöd. Samtliga socialsekreterare var av uppfattning att denna syn skiljer sig på lokal nivå, vissa uttryckte även att det förekommer ett varierande synsätt inom samma arbetsplats där en person med missbruksproblematik inte blir tillförsäkrad lika behandling oberoende vart denne befinner sig.

Rättssäkerhetsaspekten beskrevs på olika sätt där vi kunde utläsa ett visst samförstånd i att samsyn mellan och även kollegiala diskussioner bland socialsekreterare vad gällde bedömning och beslut om bistånd innebar ökat rättssäkerhet. Detta var dock något inte alla respondenter höll med om då rättssäkerhet mer beskrevs som att förmedla den sökandets rättigheter i form av hur denne kan överklaga beslut och så vidare. Vi tänker oss att rättssäkerheten kan innebära olika saker utifrån dess flertydighet. Enligt tidigare forskning har vi även kunnat finna ett mönster i form av att mindre variation bland socialsekreterarnas bedömningar genererar ett mer rättssäkert system. Vi är av uppfattningen att det finns ytterligare en dimension att diskutera utifrån variationernas betydelse för rättssäkerheten. Även om en grupp yrkesverksamma praktiserar ett likriktat arbetssätt utesluter det inte att rättssäkerheten kan bli utsatt, vi menar om lagen och Socialstyrelsens riktlinjer skulle misstolkas blir inte bedömningen mindre felaktigt i förhållande till att en större grupp gör likadant.

Vi har även kunnat utläsa ett visst missnöje bland vissa av socialsekreterarna kring klienter med missbruksproblematik. Enligt Socialstyrelsens rekommendationer ska bistånd inte villkoras mot att den enskilde etablerar en vårdkontakt. Å andra sidan ska biståndet villkoras mot att den enskilde står till arbetsmarknadens förfogande vilket någon som har ett missbruk inte nödvändigtvis har förmågan att göra. Denna paradox lyfter somliga socialsekreterare som problematisk och leder till en tvetydighet i hur de ska förhålla sig och se på missbruksproblematik i relation till beslut om bistånd. Detta i kombination med ett brett handlingsutrymme tenderar att skapa ett skyddssystem som behandlar människor olika. Å andra sidan kan olika behandling ses som en förutsättning då arbetet utifrån den professionellas kompetens ska formas skräddarsytt med utgångspunkt i den enskildes unika behov. Det sociala arbetet är komplext utifrån att det både enligt studiens resultat samt tidigare forskning är svårt att formalisera riktlinjer som tillgodoser varje enskild person individuellt. Komplexiteten ökar med tanke på att den individuella bedömningen i kombination med de riktlinjer som finns är en förutsättning för professionellt socialt arbete.

Vi vill mena på att denna uppsats bidrog till en ökad förståelse kring hur det praktiska sociala arbetet kan se ut men även kring komplexiteten i att bedriva arbetet rättssäkert. Människor kan ha liknande problematik men hanterar och ser till sin problematik på olika sätt utifrån deras förutsättningar och behov. Slutligen vill vi lyfta ett fenomen som vi har observerat som skulle kunna uppstå som ett resultat av att det förekommer variationer mellan olika bedömningar inom kommunen men också mellan kommunerna. Vi har valt att beskriva fenomenet som en ”vi och dem” – mentalitet baserat på Johanssons (2007, s. 61) idé om de fem olika dimensionerna,

intressekonflikt. Med detta menar vi att om bedömningar varierar i så pass stor utsträckning så att detta påverkar klienterna ifråga gällande huruvida de skulle kunna få sin ansökan beviljad eller inte, så skulle det kunna mynna ut i att det uppstår konflikter mellan olika kommuner men också eventuellt inom kommunerna. Med andra ord så kan detta fenomen inte bara skapa konflikter mellan socialsekreterare och klient, utan även mellan socialsekreterare inom kommunen men också mellan olika kommuner. Detta så kallat "vi och dem"-mentalitetsfenomen är något som vi inte har haft möjlighet att fördjupa oss kring men som vi anser skulle kunna vara ett intressant nästa led att undersöka inför framtida studier. Detta för att återigen försöka tillförsäkra den enskilde individens rätt till ett rättssäkert myndighetsutövande.

## 7.0 Referenslista

Berger, Peter L. & Luckmann, Thomas (1999) *Kunskapssociologi*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.

Berger, Peter L. & Luckmann, Thomas (1966) *The social construction of reality. The treatise in the sociology knowledge*. New York: Anchor books.

Bergmark, Åke, Bäckman, Olof & Minas, Renate. (2017) Organizing local social service measures to counteract long-term social assistance receipt. What works? Experiences from Sweden. *European journals of social work* 20 (4): 548-559.

Bistånd, *Nationalencyklopedin*

<https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/bist%C3%A5nd> [hämtad 2019-12-29].

Bryman, Alan (2011) *Samhällsvetenskapliga metoder*. 2 uppl. Stockholm Liber AB.

Dahlin-Ivanoff, Synneve (2018) Fokusgruppsdiskussioner. I Göran Ahrnes & Peter Svenssons (red). bok *Handbok i kvalitativa metoder*. 2:1 uppl. Författarna och Liber AB. ss. 81–92.

Eriksson – Zetterquist, Ulla & Ahrne, Göran (2018) Intervjuer. I Göran Ahrnes & Peter Svenssons (red). bok *Handbok i kvalitativa metoder*. 2:1 uppl. Författarna och Liber AB. ss. 34–54.

Hydén, Lars-Christer (1996). Att besluta om socialbidrag: förändringar av beslut och attityder till socialbidrag 1990–1994. *Socialvetenskaplig tidskrift* (3:3): ss. 180–194.

Johansson, Roine (2007) *Vid byråkratins gränser. Om handlingsfrihets organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*. 3 uppl. Lund: Arkiv förlag.

Jönsson, Håkan (2010) *Sociala problem som perspektiv; en ansats för forskning & socialt arbete*. 1;2 uppl. Stockholm Liber AB.

Linde, Stig & Svensson, Kerstin (2013) Hur kan vi förstå aktörer i komplexa verksamheter? I: Stig Linde & Kerstin Svensson (red.) *Förändringens entreprenörer och tröghetens agenter*.

*Människobehandlade organisationer ut ett nyinstitutionellt perspektiv*. Stockholm: Liber AB. ss. 173–182.

Lindgren, Simon. (2018) Kodning. I Mikael Hjerm, Simon Lindgren & Marco Nilssons bok *Introduktion till samhällsvetenskaplig analys*. 2 uppl. Malmö; Gleerups Utbildning AB. ss 45–60.

Lindgren, Simon. (2018) Kvalitativ analys. I Mikael Hjerm, Simon Lindgren & Marco Nilssons bok *Introduktion till samhällsvetenskaplig analys*. 2 uppl. Malmö; Gleerups Utbildning AB. ss 29-41.

Lipsky, Michael (1980) *Street- Level Bureaucracy, dilemmas of the individual in public services*. The Russell Sage Foundation.

Missbruk, *Nationalencyklopedin*

<https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/missbruk> [hämtad 2019-12-29].

Nybom, Jenny. (2008) Hur bedömer socialarbetare socialbidragarens försörjningshinder? *Socialvetenskaplig tidskrift* 15 (2): ss 152–169.

Ramlag, *Nationalencyklopedin*.

<https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/ramlag> [hämtad 2020-01-02].

Rättssäkerhet, *Nationalencyklopedin*,

<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/rättssäkerhet> [hämtad 2019-12-29].

Sahlin, Ingrid (2018) Sociala problem som verklighetskonstruktioner. I Meeuwisse, Anna & Swärd, Hans (red.) *Perspektiv på sociala problem*. 2.4 uppl. Stockholm: Författarna och Natur och Kultur. ss. 129-147.

Schmidt, Laura A, Wiley, James, Dohan, Daniel, Zabkiewicz, Denise, Jacobs, Laurie, Henderson, Stuart, Zivot, Matthew (2006) Changing Patterns of Addiction and Public Aid Receipt: Tracking the Unintended Consequences of Welfare Reform. *Journal of Health Politics, Policy & Law*. Oct2006, Vol. 31 Issue 5, p945-980. 36p. 5 Charts. ss. 946–965.

Skogens, Lisa (2007) *Hur bemöts manliga socialbidragstagare med alkoholproblem? - regler, kunskap och kontext i socialt arbete*. Diss. (sammanfattning) Stockholm: Stockholms universitet. ss. 9–82.

Skogens, Lisa (2005) Om personliga faktorerens betydelse för socialarbetarens agerande vid tecken på alkoholproblem hos klienter. *Nordisk alkohol och narkotika tidskrift* 22 (5): ss. 317-337.

Socialstyrelsen (2013) Ekonomiskt bistånd. Handbok för Socialtjänsten. Tillgänglig. <https://www.socialstyrelsen.se/regler-och-riktlinjer/foreskrifter-och-allmannarad/konsoliderade-foreskrifter/20131-om-ekonomiskt-bistand/> [Hämtat: 2020-01-07].

SSF 2017:725. *Kommunallag*.

SSF 2001:453. *Socialtjänstlag*.

Stranz, Hugo. (2007) *Utrymme för variation: om prövning av socialbidrag*. Doktorsavhandling. Stockholm: Stockholms universitet.

Svenning, Conny (1997) *Metodboken. En bok om samhällsvetenskaplig metod och metodutveckling*. Eslöv: Lorentz förlag.

Vetenskapsrådet (2002) *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*. Stockholm: Vetenskapsrådet. ss. 5–14.

Wörlén, Marie. (2010). Att prioritera i socialtjänsten: om kommunalt handlingsutrymme och beslutsfattande. *Socialvetenskaplig tidskrift* (1) ss. 28–45.

# Bilagor

## Bilaga 1

### Intervjuguide

Inledningsvis vill vi belysa alla om att de frågor som vi kommer att ställa kommer vara generella frågor gällande bedömningar av ärenden och hur dessa påverkas av olika faktorer, begränsningar, förutsättningar, inverkan för klienterna etc. Men då detta kan bli en ganska bred diskussion, då det finns många typer av olika ärenden, så har vi valt att utgå ifrån vårt empiriska exempel, personer med alkohol och/eller narkotikamissbruk.

#### Delegationsordningen:

- Hur ser delegationsordningen ut i verksamheten?
- På vilket sätt upplever ni att delegationsordningen påverkar ert handlingsutrymme?
- *Förtjänster/begränsningar?*

#### Bedömning:

- Vilka faktorer påverkar era bedömningar i rätten till ekonomiskt bistånd?

*exempel - Personliga värderingar/erfarenheter, formella riktlinjer, informella riktlinjer, attityder, normer.*

- Har ni någon uppfattning om det finns några särskilda attityder på er arbetsplats gällande olika typer av ärenden? *Om ja, på vilket sätt? Ge gärna exempel på situationer som ni har uppmärksammat.*

#### Variation på lokal nivå:

- Hur ställer ni er till att riktlinjerna för hur socialtjänstensutredningsarbetet ska utformas, varierar mellan olika kommuner? *Vilka för och nackdelar kan ni identifiera?*
- Har ni något eget exempel på när detta fått positiva respektive negativa konsekvenser för klienten?

#### Rättssäkerhet:



- Hur skulle ni beskriva ett rättssäkert socialt arbete?
- På vilket sätt arbetar ni för att upprätthålla rättssäkerheten för invånaren?
- Upplever ni att rättssäkerheten riskerar att bli utsatt på grund av att utformningen av handlägningsarbetet är olika i olika kommuner?
- Upplever ni att en person har samma förutsättningar för ett bifall oavsett vilken kommun denne person bor i?

### **Vinjett 1:**

En ensamstående man vid namn Kalle född 1966 har uppburit ekonomiskt bistånd i ca 13 år. Han har ett flerårigt missbruk av alkohol bakom sig och är fortfarande aktiv missbrukare. Han har det senaste sex månaderna varit självförsörjande med arbete men blev av med sitt arbete då hans missbruk har blivit värre. I Kalles tidigare planering har de kommit överens om att han ska ha kontakt med vuxenheten och gå på deras öppenvårdsprogram. Han ska även gå på nykterhetskontroll i form av utandningsprov en gång i veckan. Kalle har tidigare deltagit i flera olika typer av behandlingsinsatser men vid upprepade tillfällen återfallit till missbruk. Under besöket hos dig uttrycker Kalle en önskan om att han vill bli nykter men har på grund av psykiska besvär inte klarat av att sköta sin kontakt med öppenvården.

Hur bedömer ni Kalles rätt till ekonomiskt bistånd? Vilka krav bör ställas på Kalle? Vilka faktorer kan vara avgörande för ett beslut om bifall respektive avslag?

Exempelfrågor:

- Om vi istället antar att Kalle inte sköter sin kontakt med planerad arbetsåtgärd och att han inte har ett aktivt missbruk? På vilket sätt skulle detta påverka bedömning alternativt beslut?
- Om vi istället antar att Kalle orsakat själv att han blivit av med arbetet för att han inte lyckats komma i tid och att det inte är förknippat med missbruk? På vilket sätt skulle det påverka bedömning alternativt beslut?

### **Vinjett 2:**

En kvinna vid namn Felicia som är född år 2000 tar kontakt med ekonomiskt bistånd. Hon är inneboende hos en kille men Felicia uppger att de bara är vänner. Felicia har hoppat av

gymnasiet och har sedan dess försörjt sig genom lånade pengar från omgivning och sms lån. Felicia uppger nu att hon inte längre kan låna och mår psykiskt dåligt över sina skulder. Hon har sedan en tid tillbaka försökt dämpa sin ångest med hjälp av olika droger och har nu ett aktivt heroinmissbruk. Hon uppger att hon inte vill bli drogfri och därför inte vill delta i några behandlingsinsatser. Felicia uppger att hon bott hos sin vän i ett år och har inte tidigare betalat någon hyra men måste börja betala nu för att kunna bo kvar, Felicia saknar kontaktnät och uppger att hon inte har några andra alternativ.

Hon ansöker om ekonomiskt bistånd till uppehälle, hyra om 6 000 kronor och busskort.

Hur bedömer ni Felicias rätt till ekonomiskt bistånd? Vilka krav bör ställas på Felicia? Vilka faktorer kan vara avgörande för ett beslut om bifall respektive avslag?

- Är det av betydelse att Felicia blivit skuldsatt på grund av sitt missbruk eller inte?
- Är det av betydelse om Felicia valt att lägga sina pengar på droger på grund av psykisk ohälsa och ett aktivt missbruk till skillnad från om hon mått bra och inte missbrukat och istället spenderat pengarna på saker som inte anses ingå i en skälig levnadsnivå?

## Bilaga 2



LUNDS  
UNIVERSITET

### Skriftligt samtycke till medverkan i den kvalitativa gruppintervjustudien;

#### Medgivande:

Jag har blivit informerad om syftet med studien samt hur intervjumaterialet kommer att samlas in och användas. Jag har fått information om att mitt deltagande i studien är frivilligt och att jag har möjlighet att avbryta min medverkan när jag vill. Jag har fått information om att studien kan komma att publiceras. Jag samtycker till ett deltagande i intervjustudien

---

#### Ort/Datum

---

**Deltagarens underskrift:**

**Namnförtydligande:**

---

**Studentens underskrift:**

**Studentens namnförtydligande:**

---

**Studentens underskrift:**

**Studentens namnförtydligande:**

---

**Handledarens underskrift:**

**Handledarens namnförtydligande:**

## Bilaga 3



LUNDS  
UNIVERSITET

### **Information om medverkan i en kvalitativ gruppintervjustudie.**

Vi heter My och Sofie, vi läser till socionomer på Socialhögskolan i Helsingborg, Lunds universitet. Vi går just nu termin 6 och det ingår i vår utbildning att skriva en kandidatuppsats där vi genomför en mindre studie. Uppsatsen kommer att lämnas in för examination, vid ett godkännande av Lunds universitet kommer denne även att publiceras.

Syftet med studien är att undersöka socialsekreterarens upplevelse kring sitt arbete med myndighetsutövning utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv. Vi kommer ställa generella frågor gällande bedömningar av ärenden och hur dessa påverkas av olika faktorer, begränsningar, förutsättningar, inverkan för klienterna, etcetera, detta för att få ett större djup i samtliga diskussioner. För att kunna avgränsa oss har vi valt att diskussionen även kommer att ta utgångspunkt i vårt empiriska exempel, missbruk. Med missbruk avser vi i detta fall att förhålla oss till alkohol och/eller narkotikamissbruk. Vi kommer att bearbeta informationen vi får under intervjun i en kommande analys.

Vi beräknar att gruppintervjun kommer ta omkring 1.5 – 2 timmar. Intervjun kommer att spelas in. Intervjumaterialet kommer behandlas utifrån forskningsetiska principer vilket innebär att deltagarna samt kommunen kommer att avidentifieras, intervjumaterialet kommer även enbart att användas i enighet med studiens ändamål, materialet kommer därefter att raderas. Din medverkan i intervjun är frivillig och du kan avbryta din medverkan när som helst. Intervjun kommer att skrivas ut och delges samtliga deltagarna för ett godkännande innan materialet analyseras. Har ni övriga funderingar eller frågor mejla oss gärna eller vår handledare, Docent Anna Angelin som är ansvarig för studien.

- Mys mejladress: [my4824jo-s@student.lu.se](mailto:my4824jo-s@student.lu.se)
- Sofie mejladress: [so6102be-s@student.lu.se](mailto:so6102be-s@student.lu.se)
- Annas mejladress: [anna.angelin@soch.lu.se](mailto:anna.angelin@soch.lu.se)

Hälsningar, My Jönsson och Sofie Bergholtz, socialhögskolan Helsingborg.