



LUNDS
UNIVERSITET

Liknande ärenden men olika beslut

- en kvalitativ studie om socialsekreterares upplevelser av rättssäkerhet i förhållande till arbetsbelastning och handlingsutrymme

Amanda Karlsson & Stina Pedersen

**Kandidatuppsats SOPB63
HT 2022
Handledare: Lars Crusefalk**

Förord

Vi vill tacka socialsekreterarna på ekonomisk bistånd som medverkade i intervjuerna och gjorde denna uppsats möjlig. Vi vill även tacka vår handledare Lars Crusefalk för goda råd och vägledning.

Lund, januari 2023

Amanda Karlsson och Stina Pedersen

Abstract

This is a qualitative study amongst professional social workers who work with financial aid for adults in Sweden. The aim of this study was to gain knowledge and understanding of how social workers view their discretion in relation to work-load and legal certainty. We have conducted six interviews with social workers. By using Weber's theory of the bureaucratic organization, Michel's theory of goal-displacement, as well as Lipsky's theory of street-level bureaucrats, we intended to explain why some social workers choose to use their discretion to urgently grant financial aid applications when others do not. The results of this study shows that the majority of the social workers that were interviewed argued that their position within the organization allowed them to more or less choose when to use their discretion. Furthermore, the results also indicate that an increased work-load consequently lead to the social workers not using their discretion to achieve the goal of the organization, which is to help their clients to self-sufficiency, but to achieve smaller goals that keep the organization afloat. The results also show that this tendency has a negative impact on the work as it diminishes the legal certainty in many of the decisions that they make.

Key words: Financial aid, welfare, discretion, Street-level bureaucrats, goal-displacement.

Innehållsförteckning

1. Inledning	4
1.1 Syfte och frågeställningar	5
1.2 Avgränsningar	5
1.3 Arbetsfördelning	6
2. Lagar och riktlinjer	7
2.1 Ett rättssäkert arbete	7
3. Tidigare forskning	9
3.1 Det sociala arbetets professionalisering	9
3.2 Socialarbetarnas arbetsroll och handlingsutrymme	11
3.3 Sammanfattning av kunskapsläget	13
4. Teoretiskt ramverk	15
4.1 Byråkratiska organisationen	15
4.2 Teori om gräsrotsbyråkratens arbetssituation	17
4.3 Målförskjutning	19
5. Metod	20
5.1 Kvalitativ forskningsmetod	20
5.2 Intervju som metod	20
5.3 Urval	22
5.4 Insamling av material	23
5.5 Bearbetning av material	24
5.6 Validitet & Reliabilitet	25
5.7 Etiska överväganden	26
6. Resultat & analys	28
6.1 “Det är klart att det är en begränsning”	28
6.2 “Man tar genvägar där man kan”	31
6.3 “Det jag tänker är att arbetsbelastningen påverkar rättssäkerheten”	34
7. Slutsatser & diskussion	38
7.1 Sammanfattning av resultat & analys	38
7.2 Diskussion	40
7.3 Framtida forskning	41
7.4 Avslutande ord	42
8. Referenslista	43
Bilaga 1	45
Bilaga 2	46

1. Inledning

Socialtjänsten är en offentlig organisation som regleras under socialnämnden och som vidare bär ansvaret för att implementera det praktiska och politiska arbetet som återfinns i Socialtjänstlagen. Ett av ansvarsområdena inom socialtjänsten är individ- och familjeomsorg där socialsekreterare bland annat arbetar med försörjningsstöd. För individer med ekonomiska och sociala svårigheter är ekonomiskt bistånd det yttersta skyddsnätet (Socialstyrelsen 2021). Det ekonomiska biståndet ska bidra till att enskilda individer och familjer får en skälig levnadsnivå. Rätten till bistånd grundar sig på individuella behovsprövningar för hushållet som helhet. Socialsekreterarnas uppgift är således att utreda inkomna ärenden och pröva rätten till bistånd. Socialsekreterarna har vidare som uppgift att utforma insatser som bidrar till att den enskilde så fort som möjligt blir självförsörjande.

Socialsekreterare som är verksamma inom ekonomiskt bistånd har ett handlingsutrymme som är skapat av ett samspel mellan professionen och organisationen (Svensson et al. 2021, s. 25). Handlingsutrymmet är en förutsättning för att kunna göra individuella bedömningar i olika ärenden. Handlingsutrymmet innebär också att socialsekreterarna har en handlingsfrihet som gör det möjligt att gå utanför organisationens ramverk om socialsekreterarna bedömer att det finns skäl. Tidigare forskning har visat att socialsekreterare använder sitt eget handlingsutrymme på olika sätt för att göra individuella tolkningar av lagar och riktlinjer (Evans 2013). Handlingsutrymmet kan därför resultera i svårigheter för organisationen, välfärdsstaten samt för den enskilde individen eftersom socialsekreterarna kan välja att göra undantag från organisationens riktlinjer, välfärdsstatens regler samt göra olika bedömningar i liknande ärenden.

Tidigare forskning har även visat att resurserna som socialsekreterarna har tillgång till inte överensstämmer med de krav på resultat som ställs av organisationen. Vidare har detta resulterat i ökad stress samt svårigheter att genomföra arbetets administrativa uppgifter på ett adekvat sätt (Arbetsmiljöverket 2018). Socialsekreterarna kan tvingas kompensera för den höga arbetsbelastningen genom att fatta hastiga beslut som riskerar att medföra negativa konsekvenser för kvaliteten samt rättssäkerheten i arbetet.

Genom den här studien vill vi undersöka hur socialsekreterare på ekonomiskt bistånd uppfattar sitt eget handlingsutrymme kopplat till arbetsbelastning samt rättssäkerhet.

1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet är att undersöka hur socialsekreterare upplever att de kan fatta individuella beslut, även när arbetsbelastningen är hög, samt hur de upplever att arbetsbelastningen kan påverka rättssäkerheten i besluten som de fattar.

- På vilket sätt upplever socialsekreterarna att de kan använda sitt handlingsutrymme för att göra individuella bedömningar?
- På vilket sätt upplever socialsekreterarna att en hög arbetsbelastning påverkar deras handlingsutrymme?
- Hur upplever socialsekreterarna att deras arbetsbelastning påverkar rättssäkerheten i besluten som fattas?

1.2 Avgränsningar

Vår studie syftar till att på ett djupgående sätt redogöra för hur socialsekreterare på ekonomiskt bistånd upplever att deras arbetsbelastning påverkar deras handlingsutrymme och vidare rättssäkerheten i besluten som de fattar. Tyngdpunkten för denna studie ligger därmed på socialsekreterarnas egna erfarenheter samt tolkningar av handlingsutrymme, rättssäkerhet och arbetsbelastning. Vi ämnar inte att beskriva klientarbetet i detalj eller redogöra för vilka potentiella konsekvenser ett specifikt beslut innebär för klienterna. Med hänsyn till studiens omfattning kommer vi inte heller, mer än vi redan har gjort, djupgående redogöra för lagarna som styr socialsekreterarnas arbete. Tidigare avsnitt om lagar ämnar att kort introducera de mest centrala lagarna för att förklara innebörden av rättssäkerhet, då det är ett begrepp som genomgående används i den här studien.

Vi har valt att inte definiera begrepp såsom handlingsutrymme och arbetsbelastning i ett separat avsnitt då begreppen förklaras i avsnitten *tidigare forskning* samt *teoretiskt ramverk*. Vidare bygger en av delarna i analysavsnittet på hur socialsekreterarna själva tolkar och förklarar sitt handlingsutrymme.

1.3 Arbetsfördelning

Vi har huvudsakligen skrivit uppsatsen tillsammans för att skapa en så sammanhängande text som möjligt. Däremot har vi delat upp vissa avsnitt under *tidigare forskning* samt *teoretiskt ramverk* då vi inte alltid hade möjligheten att träffas och skriva tillsammans. Inledningsvis har vi diskuterat uppsatsens alla delar och tillsammans lagt upp en uppsatsplan, vilket har föranlett att när vi har skrivit olika delar separat har vi kunnat hämta stöd ur våra tidigare diskussioner.

Vi hade inte genomgående samma roll under insamlingen samt bearbetningen av empirin. Båda medverkade vid samtliga intervjuer men vi delade upp ansvaret för intervjuerna så att endast en bar det huvudsakliga ansvaret att leda intervjuerna. Vi har båda transkriberat och kodat materialet tillsammans.

Den här arbetsfördelningen har fungerat bra för oss och vi känner att vi har varit lika delaktiga under hela processen trots att vi har arbetat med vissa delar självständigt.

2. Lagar och riktlinjer

I det här avsnittet kommer vi att redogöra för relevanta lagar som socialsekreterare på ekonomiskt bistånd förhåller sig till i den dagliga verksamheten. Det förekommer delar i analysavsnittet som huvudsakligen handlar om lagar, regler och rättssäkerhet. Det här avsnittet kan därför med fördel användas som ett uppslag för att tydliggöra det som framkommer i analysen.

2.1 Ett rättssäkert arbete

I Sverige har varje individ rätt till att skyddas från godtyckliga övergrepp från samhällets sida. För att myndighetsutövning ska ske på ett rättssäkert sätt ska därför alla liknande ärenden bedömas på likartade sätt. Besluten ska alltid överensstämja med lagar, förordningar och andra regelverk (Åklagarmyndigheten). Lagar som socialsekreterare på ekonomiskt bistånd använder i sina bedömningar är bland annat Socialtjänstlagen och Barnkonventionen.

I Socialtjänstlagens inledande kapitel återfinns myndighetens mål samt socialtjänstens övergripande värderingar samt bestämmelser om hur, bland annat, ekonomiskt bistånd utformas. Av bestämmelserna framgår det att den som inte själv kan tillgodose egna behov eller få sina behov tillgodosedda på annat sätt har rätt till stöd i form av ekonomiskt bistånd för sin försörjning samt livsföring i övrigt. Begreppet livsföring i övrigt innebär att det bistånd som individen bedöms behöva för att få en skälig levnadsnivå. Riksnormen är det belopp som regeringen beslutar om varje år angående vad som anses vara skäliga levnadskostnader för att täcka klienters behov. Rätten till ekonomiskt bistånd är dock inte kravlös eftersom varje enskild individ i första hand måste göra vad hen kan för att bidra till sin egen eller sin familjs försörjning.

Socialtjänstlagen är vidare en målinriktad ramlag vilket innebär att det finns ett stort tolkningsutrymme samt handlingsfrihet för socialsekreteraren avseende beslutsfattande. Då det finns ett krav på att socialsekreteraren ska utforma insatserna utifrån den enskildes behov genom en individuell behovsprövning kan likartade ärenden bedömas olika då socialsekreterarna exempelvis kan tolka lagstiftningen på skilda sätt (Stranz 2007).

Sedan januari 2020 är även FN:s konvention om barnets rättigheter en del av svensk lag.

Barnkonventionen, som den även kallas, innehåller bestämmelser om de mänskliga rättigheter som barn har. Ett av huvudmålen med barnkonventionen är att förstärka barns rättigheter genom att styrka att barn, likt vuxna, är rättighetsbärare. I bedömningar och beslut ska socialsekreteraren alltid ta hänsyn till barnkonventionen samt beakta barnets rätt till en skälig levnadsnivå (Socialstyrelsen, 2021).

Utöver ovanstående lagrum måste socialsekreterare på ekonomiskt bistånd även förhålla sig till bland annat Föräldrabalken, Förvaltningslagen samt Sekretesslagarna i samtliga utredningar och beslut.

3. Tidigare forskning

I följande avsnitt kommer vi presentera tidigare forskning över det sociala arbetets professionalisering samt socialarbetares arbetsroll och handlingsutrymme. Först går vi igenom begrepp som professionalisering och standardisering. Detta följs av en redogörelse för rättssäkerhet. Avsnittet avslutas med en redogörelse för hur socialarbetare tolkar sitt eget handlingsutrymme.

3.1 Det sociala arbetets professionalisering

Professionaliseringsbegreppet handlar om hur en yrkesgrupp ska kunna bevara olika kunskaper samt hantera förändringar som sker i det professionella arbetet, bland annat, ny lagstiftning och ny teknik. Professionaliseringens mål i socialt arbete är att bidra till att legitimera de ansvarsområde och de arbetsuppgifter som tillhör själva professionen (Liljegren 2012).

Tidigare forskning har visat att den pågående standardiseringen begränsar handlingsutrymmet genom att socialsekreterare fråntas en viss möjlighet att använda sin egen bedömningsförmåga i beslutsfattandet. Dessutom tvingas socialsekreterarna att frångå sin egen erfarenhet och förlita sig mycket på standardiserade riktlinjer. Tidigare forskning har vidare visat att manualer och instruktioner som används i arbetet med ekonomiskt bistånd bidrar till ökande krav på de anställda och att det sociala arbetet får oönskade effekter såsom att det endast blir rutindrivet. En ytterligare problematik som tillkommer när arbetet styrs utifrån manualer, som kan drabba klienterna, är att insatserna som föreslås inte blir individanpassade efter klientens behov. Socialsekreterarnas omdöme och värderingar bör i en samverkan med organisationens regler och riktlinjer styra arbetet, för att det ska bli en rättvis behandling av klienter. Kritik har dock riktats mot standardiseringen av det sociala arbetet, att det syftar att skydda socialsekreteraren från ansvar snarare än att skydda klienter (Ponnert och Svensson 2016).

Att organisationen är indelad i olika specialiseringsgrupper bidrar till att begränsa den anställdes egna handlingsutrymme. En av anledningarna till att det blir begränsande är att de anställda uppmanas att endast fokusera på arbetsuppgifter som direkt kopplas till specialisering gruppens syfte. Även den hierarkiska ordningen i den byråkratiska organisationen kan begränsa handlingsutrymmet ytterligare. Detta på grund av att det bland annat är ledningen som avgör t.ex. vilka utbildningar som anses vara relevanta för de anställda att gå. Organisatoriska rutiner

och regler bestämmer även hur olika problem ska lösas, vilket även kan begränsa de anställdas handlingsutrymme ytterligare. Emellertid bidrar den strikta regleringen av de olika arbetsuppgifterna till att ha kontroll över medarbetarna och på så sätt få dessa att arbeta mot samma organisatoriska mål utifrån gemensamma metoder. Vilket i sin tur innebär att medarbetarna inte självständigt behöver se över alla möjligheter som kan tillämpas i de olika ärendena. Resultatet av detta är att beslutsprocessen blir kortare samt att medarbetarna får hjälp med att fatta korrekta och rationella beslut (Byberg 2002 s. 75).

Tidigare forskning har dessutom visat att standardiserade manualer och dokument kan vara till hjälp då arbetsuppgifterna samt arbetets förfarande tydligt framgår för socialsekreterarna. Det framgår även att socialsekreterarna hade en uppfattning om vad som förväntades av dem i arbetet trots att deras inflytande var begränsat. Kontrollen över handlingsutrymmet uttrycktes snarare som en trygghet av medarbetarna än som en begränsning. Det framgår också att socialsekreterare som upplevde att de hade ett stort individuellt handlingsutrymme, alltså kunde gå mycket utanför riktlinjer, oftare kände sig mer utlämnade vilket kan tillföra en stor osäkerhet i arbetet (Byberg 2002 s. 231).

Tidigare forskning visar även att standardiseringen bidrar till att öka organisationens legitimitet då arbetet till viss mån blir mer rättssäkert. Rättssäkerheten är en förutsättning för att medborgare ska behandlas likvärdigt och som en möjlighet för medborgarna att kunna förutse myndigheters beslut samt handlande. Rättssäkerheten innefattar även att alla medborgare ska få rätten till försörjningsstöd prövad inom en viss tidsram, varför socialsekreterares tillgänglighet för klienter också är viktigt. Det har visats att de socialtjänster som drivs utifrån ett mer byråkratiskt styre, har högre tillgänglighet för klienter samt att arbetet blir mer rättssäkert då socialsekreterare oftare höll sig inom rätt tidsram för beslutsfattande (Byberg 2002, s. 234).

Det presenteras även att i de kommuner där socialsekreterarna har ett stort handlingsutrymme baseras många beslut och bedömningar på den egna handläggarens erfarenheter och värderingar. Detta medför att socialsekreterarna handlägger sina ärenden väldigt olika och vilket typ av beslut som fattas beror snarare på vem handläggaren är. Ytterligare en problematik som uppstår är när bedömning ska göras gällande om en klient själv har gjort allt i sin makt för att tillgodose sina egna behov och därför bör vara berättigad ekonomiskt bistånd. De socialtjänster som präglades av ett större handlingsutrymme, upplevdes socialsekreterarna ofta fatta mer generösa beslut medan i de mer byråkratiskt styrda socialtjänsterna, förhöll sig socialsekreterarna till en hårdare handläggning. Kriterierna som ska avgöra om en klient har rätt till ekonomiskt bistånd eller ej

återfinns i domar och prövade beslut och minskar därmed socialsekreterarens handlingsutrymme men bidrar till en mer lika och rättssäker handläggning. Det vill säga att regler och rutiner för själva handläggningen faktiskt bidrar till att beslutet blir mer rättvist oavsett vem som är handläggare. Vidare kan en avsaknad av interna riktlinjer bidra till svårigheter att förutse socialsekreterarnas olika bedömningar i ärenden samt för den enskilde klienten att förstå sina rättigheter (Byberg 2002 s. 236).

Utredningarna i de olika socialtjänsterna skiljde sig också åt i form av att inom de kommuner med större handlingsfrihet, beviljades ofta ekonomiskt bistånd utan tydlig motivering och skäl. Medan i de mer byråkratiskt drivna organisationerna, var motiveringarna ofta väl skriva, vilket även bidrar till att en klient oftare kan förstå och överklaga beslutet (Byberg 2002 s. 236). När klienter inom de socialtjänster som präglades av en större handlingsfrihet, valde att överklaga blev resultatet ofta att de fick ett högre ekonomiskt bistånd. Vilket kunde koplas till att rättspraxis och olika domstolbeslut inte diskuteras på arbetsplatsen i lika stor utsträckning som inom de byråkratiskt drivna. Det vill säga att det fanns ingen avsatt arbetstid för att diskutera domstolsbeslut och eventuella konsekvenser av socialsekreterarnas handläggning. Vilket på så sätt gör att socialsekreterarna får ta ansvar för detta på egen hand (Byberg 2002, s. 237).

I de mer byråkratiskt styrda socialtjänsterna, arbetar socialsekreterarna ständigt med domstolbeslut och lagstiftning. Det finns tydliga regler och rutiner som bidrar till en effektiv och rättssäker handläggning av ärendena. Uppföljningar av klienter prioriteras och klienterna blir väl informerade om hur de kan överklaga ett beslut. Organisationen präglas även av kontinuerlig uppdatering av socialsekreterarens kompetens av rättssäkerhet vilket ofta resulterar i att många beslut består efter prövning (Byberg 2002, s. 237).

3.2 Socialarbetarnas arbetsroll och handlingsutrymme

Många socialarbetare är anställda inom organisationer där de har en signifikant frihet att utforma sitt eget arbete. Trots detta har tidigare forskning visat att socialarbetares handlingsutrymme begränsas av lagar, policys samt organisationers inre strukturer (Evans 2013).

Tidigare forskning har undersökt hur socialarbetare upplever implementeringen av olika regelverk och riktlinjer hos organisationer. Resultatet av studien visade att socialarbetare i stort sätt kunde delas in i två grupper baserat på deras attityder till regelverk. I det ena gruppen fanns

socialarbetare som var nöjda med det handlingsutrymme som de hade och såg regelverken som ett stöd i arbetet. I den andra gruppen fanns socialarbetare som efterfrågade ett större handlingsutrymme samt ökade möjligheter att individanpassa insatser. Studien ämnade inte att undersöka vilken attityd till regelverk som organisationen eller allmänheten föredrog. Resultatet visade däremot att det finns olika sätt för socialarbetare att se på professionalitet (Evans 2013).

Socialarbetare kännetecknas av att de, genom sin arbetsroll, inte arbetar under konstant uppsikt av överordnade i sin dagliga verksamhet. De är ofta verksamma inom organisationer där de omges av organisatoriska riktlinjer, policys samt regler för hur arbetet ska genomföras. Vidare förväntas socialarbetaren använda sin egna bedömningsförmåga för att avgöra vilka regler och riktlinjer som måste användas som underlag i ett visst beslut samt om och när det finns skäl att göra undantag från dessa regler. Socialarbetarens handlingsutrymme är således sammankopplat med deras bedömningsförmåga samt skicklighet att kunna tolka regelverken (Evans 2013).

Tidigare forskning om handlingsutrymme tenderar att handla om att undersöka vilka metoder och verktyg som professionella socialarbetare kan använda i sitt arbete för att på olika sätt undgå regler och riktlinjer. På så sätt har tidigare forskning på området en benägenhet att utmåla handlingsutrymmet som begränsat. Emellertid finns det få studier som ämnar att undersöka socialarbetares attityder till organisatoriska regler samt hur det påverkar socialarbetares tolkning av sitt handlingsutrymme (Evans 2013).

Socialarbetare som är verksamma inom organisationer måste inte endast förhålla sig till organisatoriska regler, lagar och policys utan även informella regler inom den specifika organisationen. Tillsammans utgör dessa en komplex organisatorisk process. Tidigare forskning har dessutom visat att implementeringen av en större mängd organisatoriska riktlinjer och regler inom en organisation, paradoxalt, kan leda till osäkerhet och följaktligen lämna ett större utrymme för tolkning och val (Evans 2013).

I flertalet tidigare studier har handlingsutrymme behandlats som något som en professionell enbart antingen har eller inte. Vidare skildras ett stort handlingsutrymme oftast som något mestadels positivt. Emellertid har tidigare forskning också visat att ett stort handlingsutrymme varken är bra eller dåligt då det finns många aspekter att ha i åtanke. Å ena sidan kan socialarbetare med ett begränsat handlingsutrymme känna sig övervakade av ledningen, å andra sidan kan ett stort handlingsutrymme öppna dörren för godtyckliga maktövertagelser från den

professionellas sida (Evans och Harris 2004). Med andra ord är handlingsutrymmet varken bra eller dåligt eftersom det beror på hur den som är anställd väljer att använda det. Ledaren för en organisation samt högre uppsatta kan emellertid välja att ge de anställda ett större handlingsutrymme för att det underlättar att ha någon att skylla på när något går fel eller när besluten leder till negativa konsekvenser i praktiken. Tidigare forskning har även visat att det händer att anställda förnekar eller förminskar sitt handlingsutrymme när de måste fatta moraliskt svåra beslut eftersom en enkel utväg är att säga att de endast följer reglerna (Evans och Harris 2004).

3.3 Sammanfattning av kunskapsläget

Tidigare forskning har alltså visat att standardiseringen av det sociala arbetet har medfört både positiva samt negativa följder i praktiken. Å ena sidan har standardiseringen ökat organisationernas legitimitet, ökat effektivitet, hjälpt de anställda att bättre förstå sina arbetsuppgifter samt lett till ett mer rättssäkert arbete. Å andra sidan har tidigare forskning visat att standardiseringen har ökat kraven i arbetet samt lett till att socialsekreterare upplever att det endast blir rutin-drivet. Vad tidigare forskning även har visat är att trots att många socialsekreterare menar att standardiseringen inskränker på handlingsutrymmet bedöms handlingsutrymmet vara stort. Byberg (2002, s. 231) konstaterar exempelvis att den ökade kontrollen ibland uppfattas som något positivt, även när det inskränker på handlingsutrymmet, då det inger en känsla av trygghet för socialsekreterarna.

Tidigare forskning har tenderat att undersöka vilka metoder och verktyg socialsekreterarna kan använda i sina beslut för att frångå lagar och riktlinjer. Med andra ord har forskningen främst baserats på antagandet att socialsekreterare önskar större möjligheter att använda handlingsutrymmet för att kunna kringgå regler. På så sätt har tidigare forskning även en tendens att måla upp handlingsutrymmet som begränsat; eftersom det antas vara något som socialsekreterare måste lära sig att utmana för att vidare kunna fatta beslut som går utanför lagar och regler. Emellertid finns det få studier som ämnar att undersöka socialarbetares attityder till organisatoriska regler samt hur det påverkar socialarbetares tolkning av sitt handlingsutrymme.

Tidigare forskning har även visat att rättssäkerheten är en förutsättning för att alla klienter ska behandlas likvärdigt och för att till viss mån kunna förutse en myndighets beslut. Kravet på

rättssäkerhet kommer till uttryck i regelverk och policys som socialsekreterarna måste följa. Samtidigt har tidigare forskning visat att socialsekreterarna förväntas kunna använda sin egen bedömningsförmåga i enskilda ärenden för att fatta individuella beslut samt avgöra när det finns skäl att frånga regler och lagar. Tidigare forskning har därmed visat att socialarbetarens handlingsutrymme är sammankopplat med deras bedömningsförmåga samt skicklighet att kunna tolka regelverken. Det finns däremot en kunskapslucka vad gäller tidigare forskning då det saknas studier som ämnar att undersöka socialsekreterares uppfattning av sitt handlingsutrymme i relation till arbetsbelastning samt rättssäkerhet.

4. Teoretiskt ramverk

I vår studie utgår vi från ett organisationsteoretiskt perspektiv där begrepp såsom byråkrati, auktoritet, specialisering samt målförskjutning är centrala. Teoriavsnittet är indelat i tre delar. Det första kapitlet presenterar Max Webers byråkratibegrepp. Därefter följer ett kapitel där vi redogör för gräsrotsbyråkrati enligt Michael Lipsky och Roine Johansson. I det sista teorikapitlet presenterar vi Robert Michels teori om målförskjutning som vi även fördjupar ytterligare en dimension med hjälp av Keith Warner och Eugene Havens teoribildande studie av begreppet. Vi har valt att benämna den som arbetar i en gräsrotsbyråkrati både för gräsrotsbyråkrat, medarbetare samt socialsekreterare i detta teoriavsnitt.

4.1 Byråkratiska organisationen

Max Webers teori om det byråkratiska organisationssystemet kom att bildas när han undersökte auktoritetsrelationer inom olika organisationer. Utmärkande för Webers teori är att han skiljer på auktoritet och makt. Individer som har makt kan påtvinga andra individer att lyda medan individer lyder en auktoritär individ frivilligt (Bruzelius och Skärvad 2017, s. 43).

Weber betonar att en ledare inom en organisation kan besitta auktoritet genom tre olika processer. Dels kan en ledare erhålla auktoritet genom att den är karismatisk, dels kan en ledare erhålla auktoritet genom att den besitter önskvärda egenskaper och dels kan en ledare inom den traditionella organisationen ärva en auktoritet (Bruzelius och Skärvad 2017, s. 43). Vad som vidare åtskiljer en traditionell organisation från en byråkratisk är att i den förstnämnda ärver ledaren sin position. Inom den byråkratiska organisationen är ledarskapet istället beroende av regler samt sin formella position inom organisationen. Individen i organisationen fungerar, enligt Weber, som en kugge som ingår i en stor maskin. Organisationens mål är att uppnå effektivitet och det ska vidare kunna verkställas genom rapporter, kommunikationskanaler, nedskrivna regler och uppdelade ansvarsområden (ibid).

Weber beskriver den ideala organisationen utifrån följande: Organisationen ska vara uppdelad i olika ansvarsområden och ska präglas av arbetsfördelning och specialisering (Bruzelius och Skärvad 2017, s. 44). Organisationen ska även bygga på en hierarki, där individer med högre mandat bär ansvaret för de med mindre mandat (ibid). I byråkratiska, såväl som i de traditionella, organisationer finns det tydliga mål som baseras på utformade riktlinjer och regler. Det är vidare dessa regler som ska definiera auktoritetsförhållandet i organisationen. Konsekvent bidrar det till

att ledare inom organisationen inte behöver utnyttja personlig auktoritet, utan kan istället hänvisa till riktlinjer och regler. Weber beskriver att detta minskar risken för konflikt, ökar effektivitet samt stärker regler. Byråkratiska organisationer präglas således av hierarki, delegation, regler, roller och kontroll (Bruzelius och Skärvad 2017, s. 44).

Emellertid har byråkratiska organisationer kommit att kopplas ihop med ineffektivitet, krångel och omständigheter. Kritiken riktas mot att den byråkratiska organisationen har svårt om det uppstår nya problem som organisationen då saknar regler eller metoder för att handskas med (Bruzelius och Skärvad 2017, s. 46). Byråkratiska organisationer kännetecknas, som tidigare nämnt, av specialisering. Risken vid specialisering är att det sker en överspecialisering. Vidare kan en överspecialisering leda till att anställda i organisationen får svårt att se helheten och är koncentrerade endast på sina egna arbetsuppgifter. Medarbetarna får, med andra ord, svårt att se funktionen hos varje arbetsgrupp i organisationen som tillsammans ska bidra till att uppfylla verksamhetens mål. Det är följaktligen inte ovanligt att det i en byråkratisk organisation ständigt är en pågående konflikt bland medarbetare om status, belöningar och arbetsuppgifter. Vilket i sin tur kan leda till informella grupperingar och rivalisering mellan medarbetarna (ibid). I den byråkratiska verksamheten betonas det att det är viktigt att regler och rutiner följs.

De problem som uppstår för byråkratiska organisationer brukar oftast lösas genom att förstärka kontroll kring att rutiner och regler följs, vilket gör att dessa istället förvandlas till verksamhetsmål. Ytterligare kritik som riktats mot den byråkratiska organisationen är att den i grunden utgår från att människan är en del av en maskin och därför kan det leda till att arbetet tappas sin mening för medarbetare. En konsekvens av detta kan bland annat vara hög frånvaro, strejker och trötthet (Bruzelius och Skärvad 2017, s. 47).

Vi tycker att Webers teori om den byråkratiska skolan är applicerbar i vår studie utifrån att den bidrar till att förklara socialsekreterarnas uppfattningar om hur organisationens olika funktioner som bidrar till att exempelvis fatta rättssäkra beslut. Teorin är även relevant utifrån att socialtjänsten i sig är en byråkratisk organisation.

4.2 Teori om gräsrotsbyråkratens arbetssituation

Michael Lipsky (2010) utformade år 1980 en teori om *street-level bureaucrats*, på svenska kallat gräsrotsbyråkrati. En gräsrotsbyråkrat är en tjänsteman som är anställd som beslutsfattare inom den offentliga sektorn. Till denna grupp hör bland annat lärare, poliser och socialarbetare.

Personer som tillhör dessa yrkesgrupper har ofta valt den yrkesrollen utifrån intresset att vara till nytta för samhället. Teorin föreslår att arbetets utformning verkar som ett hinder för att uppnå den eftersträvade rollen, vilket ofta är grundtanken med arbetet (Lipsky 2010, s. 18).

Gräsrotsbyråkratsbegreppet används parallellt för att beskriva tjänstemän som, förutom att de interagerar med brukare, besitter en viss makt. Lipskys teori föreslår även att gräsrotsbyråkrater kännetecknas av att de, genom sin unika position inom en organisation, ofta begränsas av organisationens struktur (Lipsky 2010, s. 46).

Organisationer har inte sällan vaga, otydliga eller konfliktfyllda mål som gräsrotsbyråkraterna måste förhålla sig till. Otydliga, konfliktfyllda och vaga mål kan leda till, vad som inom organisationsteorin vanligtvis kallas, målförskjutning (Lipsky 2010, s. 40). Utöver att gräsrotsbyråkraterna ska hantera vaga mål är arbetets roll även svårt att definiera och inte enkelt mätbart. Arbetet är inte enkelt mätbart eftersom det inte alltid är uppenbart vad målet för en insats är eller när resultatet för insatsen är uppnått. Gräsrotsbyråkraterna arbetar på så vis med ett högt klientantal i en kontext av osäkerhet. Arbetet innefattar dessutom möten med klienter från olika bakgrunder där de också måste fatta hastiga beslut under svåra villkor, såsom exempelvis brist på tid och beslutsunderlag (Lipsky 2010, s. 32-33).

Det finns på så vis inbyggda osäkerheter i gräsrotsbyråkratens roll. Som tidigare nämnt kan tjänstemännen tvingas till att göra hastiga bedömningar i komplexa ärenden.

Lipskys teori om gräsrotsbyråkrati föreslår även att gräsrotsbyråkrater sällan får tillräckligt med resurser av organisationen för att de ska kunna genomföra samtliga arbetsuppgifter på ett adekvat sätt. I praktiken, menar Lipsky, är det vanligt att gräsrotsbyråkrater får hantera fler ärenden samtidigt än vad de egentligen har tid med (Lipsky 2010, s. 29).

Teorin om gräsrotsbyråkrati föreslår även konträrt att gräsrotsbyråkrater, på grund av sina arbetsuppgifter, har ett handlingsutrymme som inte kan begränsas hur mycket som helst. Det vore inte möjligt för en gräsrotsbyråkrat att arbeta närmast verksamhetens målgrupp utan makt att tolka målgruppens behov. Handlingsutrymmet ser följaktligen ut som det gör av flera

anledningar. Det är exempelvis inte möjligt för socialsekreterare att alltid inhämta instruktioner och riktlinjer på hur de ska hantera specifika ärenden i akuta fall. Istället måste socialsekreterarna agera och fatta beslut utifrån erfarenhet och intuition (Lipsky 2010, s. 24).

Johansson (1992) har i sin avhandling utvecklat Lipskys teori om gräsrotsbyråkrati och placerat begreppet i en svensk kontext. Här utmärks gräsrotsbyråkrater av att de placeras längst ner inom den offentliga hierarkin eftersom deras huvudsakliga uppgift och funktion är att verkställa beslut som politiker samt högre uppsatta personer har fattat (Johansson 1992, s. 35). Trots detta har gräsrotsbyråkraten en unik maktposition inom organisationen. Genom att gräsrotsbyråkraterna ofta är de enda inom organisationen som möter klienterna har de konsekvent ett tolkningsföreträde av klienternas behov och har därmed en makt att avgöra när organisationens resurser ska användas eller inte (Johansson 1992, s. 16).

Både Lipsky (2010, s. 46) och Johansson (1992, s. 35) föreslår att gräsrotsbyråkraternas roll är dubbel. Socialsekreterare har många gånger fundamental kunskap om sina klienter, organisatoriska möjligheter, resurser och regler samtidigt som de befinner sig långt ner i det organisatoriska hierarkin. Konsekvent har de en viss makt genom beslutsbefogenhet trots att deras arbetsroll har som funktion att implementera beslut från högre instanser.

Det bör tilläggas att det har riktats kritik mot Lipskys teori om gräsrotsbyråkrati (Evans och Harris 2004). Howe (1991, s. 220) kritiserar bland annat Lipskys karakterisering av gräsrotsbyråkrater samt det handlingsutrymme som Lipsky menar att de har. Exempelvis motsätter sig Howe från Lipskys argument att gräsrotsbyråkrater har makt genom sin position och menar istället att gräsrotsbyråkraternas makt är begränsad då den är underordnad policy, ledning och politiska beslut.

Begrepp såsom gräsrotsbyråkrati och handlingsutrymme kan användas i den här studiens analysavsnitt för att förstå socialsekreterarnas organisatoriska förutsättningar samt begränsningar.

4.3 Målförskjutning

Målförskjutning är ett begrepp som myntades av Robert Michels år 1911. Teorin om målförskjutning är vidare hämtad från en studie där Michels undersökte organiseringen av politiska partier. Michels uppmärksammade att anställda inom organisationer ofta fokuserar på att uppfylla de mål som upprätthåller organisationen samt dess ledning även när det innebär ett åsidosättande av organisationens centrala mål (Beard 1917).

Michels identifierade även att organisationer ofta tenderar att utveckla ett inre 'fåmannavälde'. Begreppet används för att förklara att makten samlas hos ett fåtal individer snarare än att den fördelas jämnt över organisationen. Michels förklarar att även i organisationer som bygger på demokratiska värderingar kan makten samlas hos ett fåtal individer. Vidare förklarar Michels att när makten väl har samlats hos dessa få individer, oftast ledningen, uppstår ett fenomen där organisationens centrala mål kan åsidosättas för att fokusera på de mål som håller personerna kvar vid makten. Paradoxalt får det även som konsekvens att organisationens upprätthållande blir det huvudsakliga målet, snarare än organisationens ursprungliga syfte (Beard 1917).

Warner och Havens (1968) applicerar Michels ursprungliga teori om målförskjutning på ett organisatoriskt sammanhang och förklarar att fenomenet förekommer även utanför en politisk kontext. Beslutsfattare för organisationer kan i vissa fall välja att inte lägga fram tydliga riktlinjer, som skulle bidra till att uppnå de mest centrala målen, för att organisationens mer latenta mål ska prioriteras av de anställda. Målförskjutning är således inte ett lika frekvent förekommande problem på organisationer som har tydliga mål och riktlinjer (Warner och Havens 1968).

Teorin om målförskjutning kan vara användbar i denna studie då den kan tillämpas för att skapa en förståelse för hur socialsekreterarna väljer att utföra sina målstyrda arbetsuppgifter under tidspress och stress.

5. Metod

Metodkapitlet följer en kronologisk ordning. I detta avsnitt kommer vi först presentera valet av forskningsmetod, urval, avgränsningar samt insamling och bearbetning av material. Därefter kommer vi redogöra för validiteten och reliabiliteten av den här studien samt etiska överväganden. Kapitlet avslutas därefter med en redogörelse för arbetsfördelningen.

5.1 Kvalitativ forskningsmetod

För att vår studie skulle vara genomförbar behövde vi börja med att välja en metod för insamlingen av material. Det finns både för- och nackdelar med att utgå från en kvalitativ eller kvantitativ forskningsansats. Båda metoderna kan med fördel användas i forskning som är relevant för samhällskunskap, men metoderna kan användas för att ta reda på olika saker. (Ahrne och Svensson 2015, s. 9). Vi har i vår studie valt att använda oss av en kvalitativ metod då vi anser att forskningsmetoden är bäst lämpad för att besvara forskningsfrågorna. Valet grundas på det faktum att en kvalitativ utgångspunkt är ett lämpligt val när tonvikten av en studie ska läggas på förståelse samt tolkningar av en eller flera individers uppfattningar av sin sociala verklighet. Eftersom vår studie handlar om att undersöka vilka erfarenheter socialsekreterare på ekonomiskt bistånd har av sitt handlingsutrymme kan således en kvalitativ metod med fördel användas som utgångspunkt. Genom vår studie vill vi förstå innebörden av socialsekreterarnas åsikter och tankar. En kvalitativ metod tillåter ett visst tolkningsutrymme för forskaren att studera empirin (Bryman 2018 s. 454). Vårt val att använda en kvalitativ metod för att inhämta empiri bygger följaktligen på att vi vill undersöka socialsekreterarnas egna erfarenheter av sitt handlingsutrymme, arbetsbelastning samt rättssäkerhet.

När vi hade identifierat ett forskningsområde som var av intresse började vi med att formulera en generell frågeställning. Vi visste inte till en början exakt vad vi ville analysera utan lät oss själva upptäcka en djupare mening i materialet senare under bearbetningen. Vår initiala frågeställning handlade om hur socialsekreterarna resonerar kring handlingsutrymme och arbetsbelastning, detta ändrades senare till att även handla om rättssäkerhet.

5.2 Intervju som metod

Vi har valt att använda oss av semistrukturerad intervju som metod för vår studie för att få en djup bild av forskningsområdet. Intervjuer är ett lämpligt metodval när man som forskare önskar insamla empiri avseende ett specifikt fenomen från personer som vidare befinner sig i en viss

social miljö. Användningen av intervju som metod är vidare ett lämpligt val för samhällsvetenskapliga forskningsstudier som bygger på att få en inblick i bland annat olika förhållanden som råder på olika organisationer, frågor som rör arbetsledning samt relationer (Eriksson-Zetterquist och Ahrne 2015, s. 40).

En alternativ metod som vi diskuterade var att genomföra en enkätstudie med öppna frågor. Vi konstaterade däremot att det finns en tydlig nackdel med det metodvalet för vår studie. Vi vill inte riskera att respondenterna på något sätt skulle begränsas i vad de kan berätta. En av fördelarna, och grunden till vårt metodval, med semistrukturerad intervju som metod är nämligen att vi som intervjuare kan ställa följdfrågor samt be respondenten utveckla sina svar vid otydligheter. Användningen av intervjuer som datainsamlingsmetod innebär att respondenterna får en möjlighet att fritt beskriva sina individuella uppfattningar av en situation (Bryman 2018, s. 563).

Valet att använda intervju som forskningsmetod är således baserat på studiens syfte att inhämta en djupare förståelse för hur socialsekreterare på ekonomiskt bistånd resonerar kring sitt handlingsutrymme kopplat till arbetsbelastning samt rättssäkerhet. Vi upplevde att metoden fungerade i bra i relation till att vi innan intervjuerna hade möjlighet att förbereda oss genom att skapa en intervjuguide (se bilaga 2). En intervjuguide kan med fördel skapas utifrån att försöka besvara studiens frågeställningar (Bryman 2018, s. 256). Den semistrukturerade intervjumetoden gjorde även att vi kunde strukturera upp i vilken följd våra intervjufrågor skulle komma. Efter de första intervjuerna hade genomförts kunde vi även anpassa intervjuguiden till att innefatta frågor om sådant som informanterna i intervjuer dessförinnan hade pratat om och som vi spekulerade kunde vara intressant längre fram vid bearbetningen av materialet.

Precis som vi hade förväntat oss upplevde vi att semistrukturerad intervju som metod var bäst lämpat eftersom vi kunde justera frågorna lite allt eftersom intervjuerna genomfördes. Detta ledde till att vi kände oss mer och mer förberedda inför varje intervju.

5.3 Urval

Vi har använt ett målstyrt urval i vår studie, vilket innebär att vi först bestämde vilken grupp vi hade som avsikt att intervjua, innan vi påbörjade insamlingen av materialet (Johannessen et al. 2020 s.104). Eftersom den här studien är förankrad i socialsekreterares subjektiva erfarenheter och uppfattningar av handlingsutrymmet, arbetsbelastningen samt rättssäkerheten på ekonomiskt bistånd var det även gruppen vi valde att göra ett urval i.

Tyngdpunkten i merparten av kvalitativ forskning är att få fram så mycket information som möjligt om sina respondenters erfarenheter (Johannessen et al. 2020, s. 100). Ett hinder som många forskare stöter på i början av en forskningsprocess är att avgöra hur stort ett rimligt urval bör vara och vilket antal som bedöms vara tillräckligt (Johannessen et al. 2020, s. 101). Innan vi hade påbörjat en insamling av empiri hade vi på förhand fastställt att vi skulle intervjua åtta respondenter, då vi initialt trodde att ett större urval skulle generera ett rikare empiri. Vi upplevde tidigt under insamlandet av materialet att vi fick en större variation i materialet än vad vi först trodde. Efter fyra intervjuer märkte vi att vi hade börjat närma oss en mättnadspunkt i empirin. Alltså, respondenternas svar började likna varandra så pass mycket att vi inte längre kunde argumentera för att genomföra åtta intervjuer. I slutändan genomförde vi sex intervjuer med socialsekreterare på ekonomiskt bistånd.

Tidsbegränsningen har också varit en bidragande faktor till varför vi valde att förhålla oss till färre respondenter än först tänkt. Tyngdpunkten inom kvalitativ forskning handlar snarare om att ha ett relevant urval än många deltagare. Det handlar även om att det insamlade materialet ska vara nyanserat utan att vara allt för stort (Johannessen et al. 2020 s. 102).

Vi började insamlingsprocessen med att skicka ut ett informationsbrev (se bilaga 1), som innehöll en kort beskrivning av studiens syfte samt varför just socialsekreterare på ekonomiskt bistånd efterfrågades, till samtliga sektionschefer inom ekonomiskt bistånd i Malmö. Till en början fick vi inget svar och vi valde därför att även skicka ut brevet till enskilda socialsekreterare. En av socialsekreterarna erbjöd därefter att skicka ut informationsbrevet till kollegor som möjligtvis skulle vara intresserade av att delta. Vi fick därefter några svar från en del personer som ville ställa upp på en intervju och urvalet blev därefter slumpmässigt eftersom den som först svarade också fick medverka. Vi saknade fortfarande någon enstaka informant efter att vi hade fått svar från alla socialsekreterare som önskade medverka. När vi befann oss på

socialtjänsten för att genomföra några intervjuer passade vi därför på att fråga socialsekreterarna där om någon hade tid och önskade medverka. En möjlig fördel med att vi kunde fråga socialsekreterare på plats kan ha varit att det underlättade för informanterna att inte behöva fundera kring logistiken med att medverka. Informanterna som ställde upp när de blev förfrågade hade redan en lucka i schemat.

Det största hindret vi stötte på under urvalsprocessen var att det generellt var svårt att hitta tillräckligt många informanter som önskade delta i studien på kort varsel. I efterhand tänker vi att det hade varit bra att skicka ut informationsbrevet till enskilda socialsekreterare från första början då vi fick svar mycket fortare den vägen.

Samtliga socialsekreterare som valdes ut som respondenter hade en socionomexamen. Nedan presenterar vi kort könsfördelningen samt hur lång tid respondenterna hade arbetat som handläggare på ekonomiskt bistånd.

Respondent: 1) kvinna med sju månaders erfarenhet, 2) kvinna med nio månaders erfarenhet, 3) kvinna med tre års erfarenhet, 4) man med cirka tre års erfarenhet, 5) man med sju månaders erfarenhet, samt 6) kvinna med sju månaders erfarenhet.

5.4 Insamling av material

Vi genomförde majoriteten av intervjuerna, fyra av sex, via telefon då det var något som efterfrågades av respondenterna. Tyvärr har det inneburit att vi har gått miste om att träffa respondenterna i person och vidare har vi möjligtvis gått miste om information som inte kan samlas in genom en telefon. Empirin kan exempelvis få ett rikare innehåll när gester eller beskrivningar av det fysiska rummet kan antecknas (Eriksson-Zetterquist och Ahrne 2015, s. 49). Däremot en fördel med att intervjua respondenterna över telefon är att socialsekreterarna upplevdes ha lättare för att avsätta tid för en telefonintervju. Dessutom är det generellt oftast lättare att både svara och ställa känsliga frågor över telefon (Bryman, 2018 s. 582). Vi genomförde två av sex intervjuer på plats på socialtjänsten, i vardera respondents kontor. En problematik som kan uppstå när respondenter intervjuas på arbetsplatsen är att hen kan bli orolig för att någon annan ska höra (Bryman 2018, s. 566). Vilket i sig kan leda till att respondenten anpassar sina svar och inte svarar sanningsenligt. Vi försökte motverka detta genom att

genomföra intervjuerna sent på eftermiddagen då det var större sannolikhet att andra socialsekreterare, som även arbetade där, hade gått hem för dagen. Alla respondenter intervjuades enskilt samt avskilt från kollegor. Vi inhämtade samtycken från samtliga respondenter, skriftligt när vi träffades på socialtjänsten och muntligt när intervjuerna genomfördes via telefon. Samtycket innefattade ett godkännande på att intervjuerna kunde spelas in, vilket samtliga gjordes på en mobiltelefon.

Vi har båda två medverkat på samtliga intervjuer. En fördel vi har upplevt med att genomföra intervjuerna tillsammans var att vi kunde stötta varandra under samtalen samt hjälpas åt att komma på följdfrågor. Varje intervju, oavsett om den genomfördes via telefon eller på plats, varade i cirka 35 minuter. Tiden kunde dock ibland variera beroende på hur mycket respondenten hade att berätta. Vi nöjde oss med att genomföra sex intervjuer då genomförandet av fler hade tagit tid men hade troligtvis inte påverkat resultatet avsevärt eftersom de redan genomförda intervjuerna var innehållsrika nog.

Informanternas kön, ålder och arbetserfarenhet varierade och var inget vi tog i beaktande när vi sökte informanter. De flesta informanterna som intervjuades hade arbetat en kortare period som ekonomihandläggare.

5.5 Bearbetning av material

Vi valde att påbörja den initiala bearbetningen av materialet samma dag som intervjuerna ägde rum. Intervjuerna genomfördes under en veckas tid och efter varje intervju transkriberades inspelningen direkt. Vi har valt att hantera materialet på det sättet eftersom vi ville påbörja bearbetningen medan intervjuerna fortfarande var färska i minnet.

Det kan vara en fördel att kategorisera det insamlade materialet för att få en första uppfattning om hur många av deltagarnas svar som liknar och skiljer sig åt (Bryman 2018, s. 34). Under transkriberingen kodades därför materialet utifrån tidigare valda teman som vi hämtat från vår problemformulering. Vi kodade texten efter fyra kategorier, *handlingsutrymme*, *rättssäkerhet*, *lag och arbetsbelastning*. Vidare kodades materialet i olika färger för att underlätta en sällningsprocess längre fram (ibid). Under den initiala kodningen valde vi även att plocka ut citat som vi ansåg var av relevans för studien. Vi markerade även delar av det insamlade materialet som vi tyckte var intressant, exempelvis när en respondent sagt något konträrt eller motstridigt.

Lind (2019, s. 145) lyfter fram att det är viktigt att betrakta materialet med, vad han kallar ett, utifrånperspektiv. Med andra ord kan det vara en fördel att påbörja bearbetningen av materialet med helt nya ögon. Vi har under denna bearbetningsprocess försökt att undvika att låta vår första uppfattning av empirin styra riktningen på vad vi tycker är relevant för studien. Det var även vid detta skede som vi insåg att vår ursprungliga frågeställning inte motsvarade det som visade sig i materialet. Vi hittade mycket i vår empiri om rättssäkerhet som därför kom att ändra den här studiens riktning.

5.6 Validitet & Reliabilitet

Validitet innebär att forskaren ska representera sitt material så trovärdigt som möjligt. Det innebär att validiteten handlar om att hur bra studien kan besvara sitt syfte. Vår studie utgår från en kvalitativ metod, vilket innebär att validiteten påverkas av hur vi har utformat våra intervjufrågor. Det är därför viktigt att vara uppmärksam på att intervjufrågorna ska utformas på ett lättbegripligt sätt. Validiteten syftar också till både träffbarhet och riktighet i undersökningen (Lind 2019, s. 164). Det ska även säkerställas att intervjun mäter det som den är avsedd för att mäta. Intervjufrågorna formulerades liknande till varje respondent, förutom när vi upplevde att det som de berättade kunde vara relevant för vår studie och som vi därför bad dem vidareutveckla. För att undvika missförstånd eller misstolka det som deltagarna delgett under intervjuerna är det lämpligt att lyssna på intervjuerna vid flera tillfällen (Johannessen et al. 2020, s. 222). Vi har lyssnat på inspelningarna och läst transkriberingarna flera gånger och har även varit uppmärksamma på att vår förförståelse inte skulle påverka vår tolkning av intervjusvaren.

Reliabilitet i studien handlar däremot om det insamlade datamaterialet och hur det har samlats in, kommit till användning och bearbetats (Johannessen et al. 2020, s. 220). I vår studie använde vi en mobiltelefon för att spela in intervjuerna. Under intervjuerna placerades mobiltelefonen mellan oss och respondenten för att inspelningen skulle bli tydlig. Genom att få deltagarnas direkta svar inspelade ökade reliabiliteten i materialet. Om vi istället hade antecknad med papper och penna hade det funnits en risk att vi inte lyckas få med allt material eller att materialet tappas bort. Ytterligare ett sätt att mäta reliabiliteten är att utvärdera om intervjusvaren från deltagarna verkar vara trovärdiga samt ärliga (ibid). Vi har valt att transkribera våra intervjuer omgående för att försöka att öka reliabiliteten i studien då vi fortfarande hade dem klart i minnet.

5.7 Etiska överväganden

All forskning som bedrivs aktualiserar på olika sätt etiska frågeställningar som forskaren måste reflektera över. Av denna anledning har det över tid implementerats regler och lagar som styr hur forskning får bedrivas och även vad det får forskas om. Inom samhällsvetenskaplig forskning är det huvudsakligen etiska frågor som rör integritet, frivillighet samt anonymitet som är mest relevanta (Lind 2019, s. 133). Vi har reflekterat över dessa frågor under forskningsprocessen och har försökt att komma på frågeställningar som kan besvaras utan att sätta respondenterna i etiskt svåra positioner.

Vetenskapsrådet har tagit fram fyra forskningsetiska principer som forskaren ska beakta. Dessa principer är *samtyckeskravet*, *informationskravet*, *nyttjandekravet* och *konfidentialitetskravet* (Eldén 2020, s. 30-31).

Samtyckeskravet innebär att forskaren ska inhämta ett samtycke från deltagarna i en studie. I vår studie har informanterna antingen givit ett muntligt eller skriftligt samtycke. Vi har även informerat informanterna om att deras medverkan kan avbrytas och att samtycket kan återkallas.

Informationskravet innebär att deltagarna ska erhålla information om studiens syfte samt möjliga villkor för medverkan. Vi har uppfyllt detta krav delvis genom att skicka ut ett informationsbrev till respondenterna och delvis genom att informera respondenterna om studien när vi träffats för att genomföra intervjuerna. Nyttjandekravet är ett krav på att all information som inhämtas från informanterna endast får användas i forskningssyfte (Eldén 2020, s. 30-31). Detta krav har vi uppfyllt genom att inte använda vårt inhämtade material för att bedriva annan forskning eller samtala om sådant som framkommit i intervjuerna med någon utomstående.

Konfidentialitetskravet handlar om att personuppgifter ska hanteras och förvaras på ett sådant sätt att obehöriga ej får tillträde till uppgifterna samt att informanterna ej kan identifieras (Eldén 2020, *ibid*). Informanterna i denna studie har informerats om att deras deltagande är anonymt samt att uppgifterna hanteras på ett varsamt sätt. Intervjuerna har spelats in på en mobiltelefon och har därefter överförs till en lösenordsskyddad USB- sticka. Inspelningarna har därefter raderats från mobiltelefonen. Under transkriberingsprocessen har deltagarna även aidentifierats.

Det går inte alltid att på förhand förutse vilka etiska frågor som kommer visa sig under forskningsprocessen (Eldén 2020, s. 64-65). Ett etiskt övervägande vi diskuterade inför

intervjuerna, är att det kan upplevas känsligt att samtala om arbetsbelastning och rättssäkerhet på den egna arbetsplatsen. Vår uppfattning är att socialsekreterarna som intervjuas möjligtvis begränsar den information som de delger om arbetsplatsen för att inte framställa organisationen negativt.

6. Resultat & analys

Nedan kommer vi presentera hur socialsekreterare på ekonomiskt bistånd upplever sitt handlingsutrymme kopplat till arbetsbelastning samt deras erfarenheter av överväganden kring rättssäkerheten i beslut som de fattar i sin dagliga verksamhet. Resultat- och analysavsnittet är uppdelat i tre delar. I den första delen presenteras främst resultatet av hur respondenterna upplever sitt eget handlingsutrymme. I avsnittets andra del följer en redogörelse för respondenternas erfarenheter av att arbeta under en hög arbetsbelastning och hur detta påverkar deras generella uppfattning av sitt handlingsutrymme. Sist i detta avsnitt följer en del där vi presenterar resultatet av hur respondenterna resonerar kring rättssäkerhet. Samtliga intervjupersoners upplevelser och erfarenheter presenteras i resultatet antingen genom citat eller beskrivningar.

6.1 “Det är klart att det är en begränsning”

Majoriteten av respondenterna som intervjuades, fem av sex deltagare, beskrev att de har ett stort eller växande handlingsutrymme. Samtliga förklarade att handlingsutrymme handlar om hur mycket de kan frånga lagar i sina bedömningar och göra individuella prövningar. De flesta socialsekreterare poängterade även att de upplever att det är organisationen som begränsar deras handlingsutrymme genom riktlinjer:

Och det är klart att det blir en begränsning och det är ju också något som är ganska mycket utom min kontroll. För riksnormen sätts ju inte av oss och det görs ju inte de genomsnittliga boendekostnaderna eller så heller. -Respondent 2

Respondenten anser att riksnormen är en begränsning då den inte är helt förankrad i hur verkligheten ser ut. Respondenten menar vidare att det finns satta belopp för hur handläggningen ska gå till som bland annat en norm för boendekostnad, kläder, hemutrustning samt riksnormen. Respondenten påpekade även att beloppen inte har anpassats utifrån den rådande inflationen samt ökade levnadskostnader, varför det känns som en begränsning att anpassa sig efter eftersom klienterna behöver mer stöd.

Under intervjuerna framkom det vid flera tillfällen att socialsekreterarna kontinuerligt måste förhålla sig till riktlinjer och regler som hämtas från olika politiska beslut. Vilket instämmer med

vad tidigare forskning (Byberg 2002, s. 75) presenterat kring att socialsekreterarnas handlingsutrymme kan begränsas av rutiner och riktlinjer som organisationen har, dock behöver detta inte alltid vara negativt. Tidigare forskning (ibid) har visat att ett begränsat handlingsutrymme kan bidra med en trygghet för socialsekreterarna i deras beslutsfattande samt att det blir enklare för dem att hålla sig inom rätt tidsram för besluten. Respondenterna som intervjuades för denna studie menade däremot att implementeringen av fler regler och styrdokument har lett till minskad kontroll över arbetet.

Enligt en av respondenterna, som uppfattade sitt handlingsutrymme som stort, har socialsekreterarna en viss kontroll över ett besluts riktning eftersom varje ärende behovsprövas:

Man gör individuella bedömningar i ärenden, vilket gör att en klient kanske får ett busskort utan planering när en annan klient inte får det. -Respondent 4

Respondenten kopplar sitt handlingsutrymme till friheten att kunna fatta individuella beslut även i ärenden där behovet kanske inte har fullständigt utretts. Detta är anledningen till att en klient kan få ett avslag på en ansökan samtidigt som en annan får ett bifall, trots att omständigheterna är likvärdiga. Tidigare forskning (Ponnert och Svensson 2016) har däremot visat att standardiseringen av det sociala arbetet har inskränkt på handlingsutrymmet genom att socialsekreterare fräntas en viss möjlighet att använda sin egen bedömningsförmåga i beslutsfattandet.

Tidigare forskning (Evans 2013) har tillika visat att implementeringen av fler organisatoriska regler och riktlinjer kan leda till en osäkerhet som lämnar ett större utrymme för tolkning och val. Tolkningsbara lagar och riktlinjer lämnar således utrymme för socialsekreterarna att avgöra vilka regler de vill motivera ett beslut efter. I den mån har inte implementeringen av fler styrdokument lett till att klienterna får likvärdiga beslut i liknande ärenden. Teorin om gräsrotsbyråkrati föreslår att handlingsutrymmet tillåter socialsekreterarna att fatta olika beslut i liknande ärenden eftersom de ska utgå från egen erfarenhet och intuition i sina bedömningar. Utifrån ovanstående proponerar teorin att handlingsutrymmet aldrig kan begränsas till den mån att socialsekreterarna inte får utrymme att använda deras bedömningsförmåga för att fatta beslut (Lipsky 2010 s. 24).

Under intervjuerna framkom det vidare att tre respondenter uppfattade sitt handlingsutrymme som stort och två respondenter menade att det var begränsat. Socialsekreterarna som beskrev handlingsutrymmet som stort menade att de har en frihet att motivera för avslag eller bifallsbeslut i liknande ärenden, då lagen är väldigt tolkningsbar. Att valet av riktning i bedömningen snarare bygger på vilket typ av beslut som den enskilde socialsekreteraren upplever passar i ärendet än lagen i sig:

För jag tänker att det är på ett sätt förankrat i mycket i vilka kunskaper och erfarenheter man själv har. Att om man kan motivera för andra bedömningar, som kanske sticker lite från normen eller liknande, så ja- det jag tänker är viktigast är att man kan motivera och liksom backa upp sitt val man gör om man ska bruka sitt handlingsutrymme. Men det är ändå som så att man har ju riktlinjer, lagar, förordningar och alltså praxis att förhålla sig till -Respondent 5

Respondenten föreslår att handlingsutrymmet är växande i relation till erfarenhet och kunskaper och att det viktigaste för socialsekreteraren är att kunna motivera sina bedömningar. Dock menar respondenter att de alltid måste förhålla sig till lagar och regler i sina beslut. Tidigare forskning (Evans 2013) har visat att socialarbetare baserar sin uppfattning av handlingsutrymmets storlek på vilka metoder och verktyg de har att använda för undgå regler och riktlinjer. Respondenten i denna studie menar att handlingsutrymmet växer med kunskap och erfarenhet eftersom båda aspekter hjälper socialsekreteraren att kunna bedöma om det finns särskilda skäl att fatta ett beslut som går utanför normen.

Två socialsekreterare beskrev initialt sitt handlingsutrymme som begränsat men landade i slutet av vardera intervju i att de bättre uttryckt uppfattar det som växande. Den ena socialsekreteraren propo-nerade att: "jag tycker ändå att jag har ett stort handlingsutrymme". Först beskrev socialsekreteraren att hen upplevde att det inte fanns ett stort handlingsutrymme i professionen på grund av att de måste förhålla sig till ett flera olika lagar och riktlinjer. Socialsekreteraren beskrev därefter att handlingsutrymmet trots allt är stort då hen kan göra individuella bedömningar i klientärenden och kan göra egna tolkningar av lagen. Den andra socialsekreteraren beskrev i intervjun att handlingsutrymmet växer i takt med erfarenhet. Respondenten betonade även vikten av att ha full delegation för att få fatta egna beslut och att handlingsutrymmet annars riskerar att begränsas. Detta beror på att när en ny socialsekreterare inte har full delegation får denne inte fatta vissa beslut på egen hand.

Tidigare forskning (Evans 2013) har visat att socialsekreterare tenderar att uppleva sitt handlingsutrymme som antingen stort eller begränsat. Tidigare forskning (Evans och Harris 2004) har även visat att socialsekreterare kan tolka sitt handlingsutrymme som mer begränsat och likaså lagarna som mindre tolkningsbara, för att minimera ansvaret som läggs på dem. För en ny socialsekreterare kan det därför vara en trygghet att förminska sitt eget handlingsutrymme för att kunna falla tillbaka på lagar, förordningar och regler om något går fel.

Utöver detta har tidigare studier (Evans 2013) även visat att socialsekreterare, som likt flertalet respondenter i denna studie, efterfrågar ett större handlingsutrymme. Dock har samtliga respondenter som intervjuades betonat att de har en stor möjlighet att göra individanpassade bedömningar i sina ärenden. De har även lyft fram att kunskap om lagar och arbetslivserfarenhet kan hjälpa dem att fatta beslut som ligger längre ifrån normen. Vidare har det framkommit under intervjuerna att delegation har en stor påverkan på hur respondenterna upplever sitt handlingsutrymme. Enligt en av respondenterna är det bristen på erfarenhet som innebär att: “det tar längre tid för mig att fatta beslut på grund av delegation”. Dessutom menar respondenten att det tar längre tid för hen att utreda i ett ärende än vad det gör för socialsekreterare som besitter mer kunskap och erfarenhet. Det framgår även i intervjuerna att belastningen i det dagliga arbetet tycks påverka handlingsutrymmet eftersom tidsbrist och höga klientantal innebär att socialsekreterarna måste handlägga varje enskilt ärende mer skyndsamt.

6.2 “Man tar genvägar där man kan”

Under majoriteten av intervjuerna, fem av sex, framkom det att socialsekreterarna upplever en hög arbetsbelastning som på olika sätt påverkar utförandet av arbetsuppgifterna. Vidare framkom det att tidsbrist och höga ärendetal leder till att socialsekreterarna upplever att de inte kan utföra de administrativa arbetsuppgifterna på ett adekvat sätt. För samtliga socialsekreterare innebär den höga arbetsbelastningen att de ständigt måste: “in och släcka bränder” för att organisationen ska hållas flytande. Under intervjuerna ställde vi frågan om socialsekreterarna upplever att de har tillräckligt med tid för att uppfylla kraven som ställs på dem för att genomföra sina arbetsuppgifter. Majoriteten av socialsekreterarna skakade lätt på huvudet. Enligt en av respondenterna var det framförallt mer tid att fokusera på klienterna som behövdes:

Jag hade nog velat att det fanns mer tid för att faktiskt fokusera på klienterna - Respondent 6

Socialsekreterarna som intervjuades menade att administrativa uppgifter, möten i arbetsgruppen samt obligatoriska utbildningar tog bort tid från det klientrelaterade arbetet. Samtliga socialsekreterare förklarade att de ständigt gick runt med en känsla av att de behöver mer tid.

Vidare framkom det att samtliga socialsekreterare upplever att en hög arbetsbelastning resulterar i att det inte finns tid att hjälpa klienterna till självförsörjning. Socialsekreterarna förklarar att det finns tid att utföra de arbetsuppgifter som måste göras, rent juridiskt, för att organisationen ska fungera: "men att faktiskt hjälpa människor då behöver vi mer tid, färre ärenden". Lipskys teori om gräsrotsbyråkrati föreslår att det finns en inbyggd konflikt i de flesta gräsrotsbyråkraters roll eftersom den som sökt sig till det yrket ofta vill hjälpa människor men hindras konsekvent av arbetets utformning. (Lipsky 2010, s. 18).

Gräsrotsbyråkrater får inte alltid tillräckligt med resurser av organisationen för att kunna genomföra samtliga arbetsuppgifter på ett godtagbart sätt och får ofta hantera fler ärenden än vad som kan tänkas vara rimligt i relation till hur mycket tid de har (Lipsky 2010, s. 29). En av respondenterna i denna studie poängterade att det är politiker som bedömer vad som är ett rimligt antal ärenden att hantera och den bedömningen kanske inte tar in till beräkning att vissa ärenden är väldigt komplexa och tidskrävande:

Men jag tänker att liksom överlag så är det ju organisationen i stort- alltså Malmö kommun eller- alltså nämnden som vi jobbar i. Att det är organisatoriskt beroende på hur mycket man anser är rimligt. Vad man anser är ett rimligt ärendetal som ensam socialsekreterare att ha. - Respondent 5

Överlag var det flertalet respondenter som uppgav att den höga arbetsbelastningen berodde på organisatoriska eller politiska beslut som avgör hur många klienter en ensam socialsekreterare ska ansvara för. Samtliga respondenter uppgav att vissa klienter kan vara mer tidskrävande om de har komplexa behov som kräver att flera aktörer är inblandade för att samordna insatser. Vidare framkom det under intervjuerna att socialsekreterarnas uppfattning var att detta inte är något som politiker och andra beslutsfattare har i åtanke när de fattar beslut om exempelvis klientantal.

Max Webers teori om den byråkratiska skolan föreslår att en byråkratisk organisation präglas av att den som är anställd betraktas som en kugge i ett maskineri (Bruzelius och Skäravad 2017, s.

43). Inom en byråkratisk organisation blir därför socialsekreterarnas huvudsakliga uppgifter att verkställa politiska beslut, uppnå organisationens mål samt generella krav på effektivitet. Verksamhetens huvudsakliga mål, att hjälpa personer till självförsörjning, hamnar således i skuggan av organisatoriska krav och begränsningar.

Tidigare forskning har visat att standardiseringen av det sociala arbetet har lett till att yrket idag utmärks av att det är rutin-drivet, manualbaserat och snarare fokuserat på effektivitet än resultat (Ponnert och Svensson 2016). Enligt en av socialsekreterarna som vi intervjuade har arbetsbördan medfört att arbetet inte kan utföras på ett önskvärt och rättssäkert sätt:

Alltså generellt så tänker jag att det är ju en politisk fråga på så sätt. Det- man skulle ju absolut både rent kommunalt och nationellt behöva se över det. Man skulle egentligen behöva alltså ta sig en ordentlig titt på socialtjänsten och socionomers förutsättningar i arbetet lite på samma sätt som man har gjort med lärare tidigare. - Respondent 2

Respondenten menar att arbetsbelastningen är en politisk fråga, dels eftersom socialsekreterarnas arbete styrs av politiska beslut, och dels eftersom socialtjänsten riskerar att bedriva ett rättsosäkert arbete när det ställs för höga krav på effektivitet. Tidigare forskning har visat att det finns en kunskapslucka vad gäller att undersöka socialsekreterares inställning till organisatoriska regler samt hur attityder till regelverk påverkar uppfattningen av socialsekreterares handlingsutrymme (Evans 2013). Under intervjuerna framkom det att vissa styrdokument var till en hjälp eftersom det inte är lätt att komma ihåg alla rutiner och beslutsunderlag utantill. Det framkom även att socialsekreterarna ansåg att administrativa arbetsuppgifter tog bort tid från att utföra de, enligt dem, viktiga uppgifterna och begränsade konsekvent handlingsutrymmet eftersom det inte alltid finns tid att genomföra adekvata utredningar och hjälpa klienterna.

En socialsekreterare menade exempelvis att politiker behöver se över organisationen eftersom arbetsbelastningen leder till att många: "antecknar enklare, slarvigare och med fel ord" och inte heller hinner inte göra allt som egentligen ska göras. Det som socialsekreteraren önskade var tillräckligt med tid för att hjälpa sina klienter till självförsörjning. Samtliga socialsekreterare i denna studie fick även frågan om vad de anser målet är när det inkommer ett nytt ärende och alla svarade att det huvudsakliga målet med ekonomiskt bistånd är att hjälpa personen till just självförsörjning. Under en av intervjuerna resulterade denna fråga i att respondenten framförde att hen inte upplever att organisationen bidrar till att socialsekreterarna hinner göra det som krävs

för att uppfylla det huvudsakliga målet med verksamheten. Istället, menade respondenten, att fokus läggs på att genomföra arbetsuppgifterna på ett skyndsamt sätt:

I och med att vi har så stressigt så blir det så för att det liksom ska löpa på och för att organisationen ska klara det - Respondent 3

Respondenten förklarade att hen ibland beviljar vissa insatser utan en ordentlig utredning när det är stressigt. Warner och Havens (1968) menar att en organisation kan bortprioritera de, utåt sett, mest centrala målen för att istället försöka uppnå de mål som upprätthåller organisationen. Ett mål som möjligtvis prioriteras i detta fall är effektivitet. Michels teori om målförskjutning föreslår att anställda inom organisationer ofta fokuserar på att uppfylla de mål som driver organisationen samt dess ledning även när det innebär ett åsidosättande av organisationens centrala mål (Beard 1917).

Lipsky (2010, s. 40) föreslår att gräsrotsbyråkratens arbetsroll är fylld av motsägelser, osäkerheter och vaga mål. Det finns, med andra ord, en inbyggd osäkerhet i gräsrotsbyråkratens roll som leder till att målförskjutning förekommer. Under intervjuerna har flertalet respondenter berättat att de upplever att organisationen inte är utformad på ett sätt som bidrar till att socialsekreterarna kan arbeta för att uppnå det centrala målet. Konsekvensen av det här är att det sker en målförskjutning, trots att det centrala målet är tydligt, eftersom det målet inte är åtkomligt. Därmed måste socialsekreterarna prioritera vilka delmål som ska uppnås och dessa kan däremot vara motsägelsefulla och vaga. Osäkerheten som de upplever kan till viss mån förklara varför respondenterna väljer att prioritera mål som upprätthåller organisationen.

Det framkom bland annat i intervjuerna att samtliga socialsekreterare har fattat beslut som de saknade underlag för. En av socialsekreterarna uppgav att det händer att socialsekreterarna bortser lite från utredningsskyldigheten som de har när arbetsbelastningen är hög och de tvingas fatta snabba beslut. För socialsekreterarna innebär detta att handlingsutrymmet används för att ta genvägar där de kan för att hinna med alla arbetsuppgifter som måste göras.

6.3 “Det jag tänker är att arbetsbelastningen påverkar rättssäkerheten”

Under intervjuerna framkom det att samtliga respondenter menar att rättssäkerhet handlar om hur väl de känner till lagar och regler samt hur dessa bör implementeras i olika beslut. Samtliga

respondenter som intervjuades menade att arbetet som socialtjänsten bedriver inte alltid är rättssäkert eftersom den höga arbetsbelastningen leder till att de inte alltid hinner utreda alla ansökningar. En av socialsekreterarna förklarade att det ibland är enklare att bara bevilja en ny ansökan än att påbörja en ordentlig utredning, speciellt när det handlar om en lägre summa pengar: "500 spänn, ta dem bara". Enligt en av respondenterna som intervjuades måste socialsekreterarna prioritera mer tidskrävande och komplexa ärenden och då går det inte att lägga tid på att utreda alla ansökningar:

Man kan, i vissa fall, bortse lite från utredningsskyldigheten. - Respondent 5

Tre av sex respondenter kopplade ihop en ökad arbetsbelastning med en minskad rättssäkerhet eftersom det inte alltid finns tid att göra ordentliga utredningar. Konsekvent beviljas vissa klienter insatser som de möjligtvis inte är berättigade till. Samtidigt kan en klient få ett avslag på en ansökan som möjligtvis hade beviljats hos en annan socialsekreterare.

Tidigare forskning har visat att olika beslut fattas i liknande ärenden trots att det finns ett krav på rättssäkerhet som innebär att alla likvärdiga ansökningar ska bedömas på ett likartat sätt (Evans 2013). Tidigare forskning har vidare visat att rättssäkerheten är en förutsättning för att medborgare ska behandlas likvärdigt samt en möjlighet för medborgarna att kunna förutse myndigheters beslut samt handlande (Byberg 2002, s. 234). Under intervjuerna har det framkommit att samtliga respondenter har fattat beslut utan adekvata beslutsunderlag och har vidare bedömt olika i liknande fall, utan att det föreligger något särskilt skäl. Resultatet blir således ett myndighetsutövande som saknar en viss förutsägbarhet.

Tidigare forskning (Evans och Harris 2004) har också visat att ett stort handlingsutrymme riskerar att resultera i ett rättsosäkert arbete. Enligt en av respondenterna som intervjuades kan socialsekreterarna välja att motivera till ett bifall eller ett avslag i en ansökan:

Det beror lite på liksom vilken inriktning man vill ha i ett beslut så man kan egentligen anpassa beslutet utifrån vilken riktning man vill gå så man kan ju alltid motivera ett beviljande men man kan också alltid motivera ett avslag. -Respondent 3

Respondenten förklarade under intervjun att socialsekreterarna har ett stort handlingsutrymme eftersom de kan välja i vilken riktning ett beslut ska gå och att detta inte alltid blir rättssäkert.

Vidare har det framkommit att samtliga respondenter fattar beslut utan tillräckliga underlag men att det oftast är till klientens fördel. En av respondenterna som intervjuades menade att hen ibland beviljar insatser utan en adekvat utredning i de fall det: “inte finns något som uppenbart motiverar för ett avslag”.

En av de sex respondenterna som intervjuades uppfattade däremot rättssäkerheten som stark i arbetet. Respondenten berättade att de alltid har en skyldighet att informera klienterna om deras rättigheter och skyldigheter samt hur klienten kan överklaga ett beslut som hen inte är nöjd med. Respondenten förklarade även att det finns en 1:e socialsekreterare som socialsekreterarna kan gå till för att diskutera olika bedömningar i svåra ärenden. Under intervjuerna framkom det även att inte alla socialsekreterare hade full delegation på sina beslut och då måste besluten godkännas av 1:e socialsekreterare.

Max Webers teori om den byråkratiska skolan föreslår att en byråkratisk organisation ska bygga på en hierarki där de som är högst uppsatta bär mer ansvar. Detta ska i sin tur gynna effektiviteten (Bruzelius och Skärvad 2017, s. 44). Teorin kan till viss del förklara socialtjänstens organisering där det finns en tydlig hierarkisk struktur. Emellertid kan teorin inte förklara varför majoriteten av respondenterna som intervjuades berättade att de själva kunde välja riktning på olika beslut. Flertalet respondenter menade konträrt att de kunde välja att motivera till vilket beslut som önskas utan att, i vissa fall diskutera, bedömningen med högre uppsatta personer.

Lipsky (2010, s. 46) samt Johansson (1992, s. 16) föreslår att gräsrotsbyråkrater har en makt genom sin unika position inom organisationen. Teorin om gräsrotsbyråkrati föreslår exempelvis att gräsrotsbyråkrater är de enda inom organisationen som har kunskap om både klienterna samt organisatoriska förutsättningar och begränsningar vilket ger dem ett tolkningsföreträde av behov. Teorin föreslår även att gräsrotsbyråkraten därför kan besluta om att använda organisationens resurser eller inte (Lipsky 2010, s. 29). Samtidigt har tidigare forskning visat att socialsekreterare tolkar sitt handlingsutrymme på olika sätt och har olika sätt att se på regler och riktlinjer (Evans 2013). Till viss del kan detta förklara varför vissa respondenter som intervjuades tolkade sitt handlingsutrymme som stort, och menade vidare att de kan motivera till olika slags beslut då lagen är tolkningsbar, vilket kan bli rättsosäkert i längden. Samtidigt som en av respondenterna menade att arbetet är rättssäkert eftersom besluten godkännas av högre uppsatta personer inom organisationen. Det kan bland annat ha sin grund i att respondenterna tolkar sitt handlingsutrymme olika.

Under intervjuerna framkom det att majoriteten av respondenterna upplevde att den höga arbetsbelastningen hade negativa konsekvenser på arbetet. Enligt fyra av respondenterna kunde den höga arbetsbelastningen kopplas till frågan om rättssäkerhet:

Alltså det jag tänker är att arbetsbelastningen påverkar rättssäkerheten. -Respondent 5

Respondenterna menade att det var självklart att arbetsbelastningen påverkar rättssäkerheten eftersom höga klientantal och tidsbrist leder till att beslut fattas utan korrekt beslutsunderlag eller utan utredning. Respondenterna förklarade även att det har hänt att de har gjort valet att ge ett avslag istället för att kontakta klienten och efterfråga kompletterande beslutsunderlag för att det inte finns tid att: "jaga klienterna". På så sätt kan socialsekreterarna bortse från utredningsskyldigheten som de har och det är något som majoriteten av respondenterna påpekade kunde påverka rättssäkerheten på lång sikt. Tidigare forskning (Byberg 2002, s. 234) har visat att arbetet blir mer rättssäkert när socialsekreterare håller sig inom rätt tidsram för beslutsfattande. Konträrt har denna studie visat att en skyndsam beslutsprocess inte leder till att arbetet blir mer rättssäkert. Enligt respondenterna som intervjuades är tidsbristen en av orsakerna till att beslut fattas utan tillräckliga beslutsunderlag.

Enligt flera av respondenterna som intervjuades är arbetet rättssäkert i den mån att beslut alltid fattas enligt lagen och de kan hämta stöd ur olika styrdokument. Däremot uppgav flertalet respondenter att kraven på det administrativa arbetet kombinerat med höga klientantal leder till att arbetsuppgifterna inte kan utföras på ett adekvat sätt och då fattas beslut utan tillräckligt beslutsunderlag eftersom de måste arbeta skyndsamt.

7. Slutsatser & diskussion

Detta avsnitt börjar med en repetition av studiens syfte samt frågeställningar. Därefter följer en sammanfattning av resultat och analys. Vidare följer en diskussion av resultatet av undersökningen i relation till teori och tidigare forskning. I avsnittets sista del presenteras ett förslag till framtida forskning.

Syftet med den här studien var att undersöka hur socialsekreterare upplever att de kan fatta individuella beslut, även när arbetsbelastningen är hög, samt hur de upplever att arbetsbelastningen kan påverka rättssäkerheten i besluten som de fattar.

Frågeställningarna vi ställde för att undersöka syftet var: På vilket sätt upplever socialsekreterarna att de kan använda sitt handlingsutrymme för att göra individuella bedömningar? På vilket sätt upplever socialsekreterarna att en hög arbetsbelastning påverkar deras handlingsutrymme? Samt, hur upplever socialsekreterarna att deras arbetsbelastning påverkar rättssäkerheten i besluten som fattas?

7.1 Sammanfattning av resultat & analys

Sammanfattningsvis har resultatet av den här undersökningen visat att majoriteten av respondenterna som har deltagit upplever att de har ett stort eller växande handlingsutrymme som innebär en stor frihet att fatta individuella beslut i enskilda ärenden.

Vår analys har visat att det är flera faktorer som påverkar en socialsekreterares uppfattning av sitt handlingsutrymme och dessa är: arbetserfarenhet, kunskap om lagar samt regelverk, attityder till lagar och regelverk samt delegation.

Samtliga respondenter i denna studie hade olika långa arbetserfarenheter. Bland respondenterna med längre erfarenhet uppfattades handlingsutrymmet i majoriteten av fallen som stort och lagen som tolkningsbar. De respondenter som var nyanställda poängterade att de inte hade full delegation och därför inte har samma möjlighet att fatta egna beslut. De menade även att de strikt måste förhålla sig till lagar och praxis i sina bedömningar och såg inte lika stor tolkningsmöjlighet.

Resultatet av den här studien har vidare visat att majoriteten av socialsekreterarna upplever att de har ett stort handlingsutrymme när tiden finns att använda utrymmet för att utreda och planera insatser. Bland de respondenter som menade att handlingsutrymmet är stort är det framförallt

lagarnas tolkningsbarhet som lyfts fram samt möjligheten att fatta individuella beslut. För de som uppfattade handlingsutrymmet som växande med erfarenhet var det emellertid kunskap kring lagar och regelverk, som leder till en ökad möjlighet att fatta beslut som går utanför normen, samt delegation som var avgörande. För respondenten som uppfattade handlingsutrymmet som begränsat var det främst attityden till regelverk, politiska beslut samt satta belopp som var bärande. Den här studien har således visat att det finns ett samband mellan attityder till lagar och dess tolkningsbarhet samt uppfattningen av handlingsutrymme.

Det stora handlingsutrymmet i sig uppfattas generellt inte ett vara problem, inte heller när liknande ärenden bedöms olika. Det är priset som betalas för den individuella behovsprövningen samt att socialsekreterarna tolkar lagar, riktlinjer och regler på olika sätt, men oftast till klientens fördel. Problematiken med ett stort handlingsutrymme blir först synligt när socialsekreterarna arbetar under hög press. Tidsbrist och höga klientantal har lett till att socialsekreterarna inte upplever att de kan genomföra sina arbetsuppgifter på ett adekvat sätt. Konsekvent har detta lett till att socialsekreterarna bortser från sin utredningsskyldighet.

Det har vidare framkommit i denna studie att socialsekreterarna upplever och använder sitt handlingsutrymme olika beroende på hur deras arbetsbelastning ser ut. Den här studien har bland annat visat att socialsekreterare som känner sig stressade, till följd av en hög arbetsbelastning, tenderar att försöka hitta genvägar i arbetet. Dessa genvägar kan exempelvis vara att beslut fattas att bevilja insatser i ärenden där behovet inte har utretts på ett adekvat sätt. Problematiken med att socialsekreterare underlåter sin utredningsskyldighet är att det kan leda till att det fattas beslut som saknar välgrundade motiveringar och som därför försvårar för klienten att både förstå samt överklaga beslutet.

Respondenterna i denna studie har poängterat att detta är en politisk fråga som bör undersökas eftersom arbetsbelastningen leder till att de ibland fattar ogrundade eller slarviga beslut som kan påverka rättssäkerheten. Vidare har den här studien visat att målet med ekonomiskt bistånd, vilket är att hjälpa klienterna till självförsörjning, inte är uppnåeligt eftersom socialtjänsten som organisation prioriterar effektivitet över långsiktiga resultat.

7.2 Diskussion

Resultatet av vår studie visar att handläggare på ekonomiskt bistånd ofta arbetar under tidspress med höga klientantal och bristande resurser vilket innebär att de inte hinner träffa sina klienter i den utsträckningen som behövs för att kunna genomföra ett bra socialt arbete. Tidigare forskning samt teori har visat att det är vanligt förekommande problem i gräsrotsbyråkratier (Evans 2013, Lipsky 2010, s. 33).

Emellertid har resultatet av vår studie visat en diskrepans mellan tidigare forskning, gällande socialsekreterares inställning till handlingsutrymme, och respondenterna i den här studiens uppfattningar. Tidigare forskning (Evans 2013) har visat att socialsekreterare tenderar att uppleva sitt handlingsutrymme som antingen stort eller begränsat, men däremot inte som växande med erfarenhet och kunskap. Tidigare forskning (Evans 2013) har även belyst att det finns en kunskapslucka i forskningsvärlden avseende socialsekreterares attityder till regelverk och lagar samt hur det påverkar uppfattningen av handlingsutrymme. Den här studien har till viss del visat att socialsekreterare som uppfattar lagarna som mer tolkningsbara även upplever sitt handlingsutrymme som större, medan de som upplever lagarna som mindre tolkningsbara generellt uppfattar handlingsutrymme som mer begränsat. Socialsekreterare som uppfattade sitt handlingsutrymme som stort hade även en tendens att försöka hitta lagrum som matchar riktningen på besluten de önskar.

Tidigare forskning (Evans och Harris 2004) har tillika visat att socialsekreterare kan tolka sitt handlingsutrymme som mer begränsat och likaså lagarna som mindre tolkningsbara, för att minimera ansvaret som läggs på dem. För en ny socialsekreterare kan det därför vara en trygghet att förminska sitt eget handlingsutrymme för att kunna falla tillbaka på lagar, förordningar och regler om något går fel. Det kan därför vara en möjlig förklaring till varför den som upplevde handlingsutrymme som begränsat också var nyanställd och menade att 1:e socialsekreterare bär ansvaret över besluten. Det behöver alltså inte endast bero på att socialsekreteraren själv inte hade full delegation eller på grund av att det finns en hierarkisk struktur likt Webers teori om den byråkratiska skolan (Bruzelius och Skärvad 2017, s. 44) föreslår. En socialsekreterare med mer erfarenhet kanske vågar ta på sig mer ansvar och därför väljer att tolka handlingsutrymme som större för att kunna fatta individuella beslut.

Teorin om målförskjutning föreslår att anställda inom organisationer ofta fokuserar på att uppfylla de mål som upprätthåller organisationen samt dess ledning även när det innebär ett

åsidossättande av organisationens centrala mål (Beard 1917). Detta har även resultatet av denna studie visat. Socialsekreterarna som intervjuades hade en tydlig uppfattning av vad det mest centrala målet med ekonomiskt bistånd är, vilket de förklarade är att hjälpa sina klienter till självförsörjning. Resultatet av den här studien har visat att målförskjutning ändå förekommer trots att det huvudsakliga målet för organisationen är tydligt. Flertalet respondenter menade att den höga arbetsbelastningen tog bort väsentlig tid från klienterna och bidrog till att beslut fattas utan adekvata beslutsunderlag. Istället för att socialsekreterarna får tillräckligt med tid för att utföra ett adekvat socialt arbete, där klienten står i centrum, prioriteras i många fall effektivitet.

Resultatet av den här studien har även visat att, likt vad som belysts i tidigare forskning (Ponnert och Svensson 2016), att standardiseringen av det sociala arbetet har fått oönskade konsekvenser i praktiken. Ett effektivt arbete är inte nödvändigtvis bättre. Tidigare forskning (Byberg 2002, s. 234) har visat att arbetet blir mer rättssäkert när det finns tydliga tidsramar för socialsekreterarna att förhålla sig till. Det som den här studien har visat är att implementeringen av regler och riktlinjer uppfattas som ett nödvändigt stöd i beslutsarbetet så länge organisationen ger socialsekreterarna adekvat tid att utföra arbetsuppgifterna. Tydliga tidsramar innebär däremot inte att arbetet blir mer rättssäkert när socialsekreterarna har en hög arbetsbelastning eftersom det bidrar till att de fattar hastiga beslut som inte alltid är välgrundade.

7.3 Framtida forskning

Eftersom resultatet av vår studie har visat att socialsekreterare med olika lång arbetserfarenhet även uppfattar sitt handlingsutrymme olika tänker vi att en utgångspunkt för framtida forskning är att undersöka detta mer djupgående. Med andra ord hade det varit intressant att undersöka hur socialsekreterare tolkar sitt handlingsutrymme utifrån arbetserfarenhet samt attityder till lagar och regelverk. Vi tänker att det hade varit intressant att antingen intervjua endast nyanställda handläggare på ekonomiskt bistånd för att undersöka hur de resonerar kring frågor som handlingsutrymme och rättssäkerhet. Det hade även varit intressant att genomföra en kvantitativ studie som jämför socialsekreterares erfarenhet och kunskap med deras subjektiva tolkning av handlingsutrymmen. Vi tror att det hade varit en relevant undersökning för socialt arbete eftersom frågan om handlingsutrymme är central i många diskussioner om socialarbetares arbetsroll och yrkesutövning.

7.4 Avslutande ord

Vi tror att den här studiens resultat eventuellt hade blivit annorlunda om vi istället hade intervjuat respondenter från andra, möjligtvis mindre, kommuner. Att socialsekreterare inom vissa kommuner som arbetar med ekonomiskt bistånd upplever sig ha ett större och friare handlingsutrymme är ett faktum. Den stora konsekvensen av att ha ett större handlingsutrymme är att socialsekreteraren kan få det svårare att fatta rättssäkra och hållbara beslut. I vissa kommuner arbetar socialsekreterarna utifrån ett mer standardiserat arbetssätt. Med andra ord utgår vissa mer från styrdokument och manualer som vägleder arbetet, medan andra kommuner har ett större utrymme för tolkning, vilket också kan påverka resultatet.

Vår studie har sammanfattningsvis visat att det finns ett visst samband mellan handlingsutrymme, arbetsbelastning och rättssäkerhet. Det fattas olika beslut i liknande ärenden beroende på handläggare och dess arbetsbelastning, men även på grund av uppfattningen av handlingsutrymmet. På grund av tidsbrist, höga ärendeantal och snäva tidsramar fattas ofta snabba beslut som inte alltid är helt rättssäkra. Hur tror vi att rättssäkerheten i arbetet kan öka? En möjlig lösning som respondenterna föreslog är att antalet klienter per socialsekreterare måste sjunka. I nuläget finns det ingen möjlighet för socialsekreterare att utreda ärenden djupgående vilket gör att de tvingas bortse från utredningsskyldigheten och fatta slarvigare beslut.

8. Referenslista

Ahrne, Göran & Peter Svensson (2015) Kvalitativa metoder i samhällsvetenskapen. I Ahrne, Göran & Peter Svensson. (red.) *Handbok i kvalitativa metoder*. Malmö: Liber.

Ahrne, Göran & Ulla Eriksson-Zetterquist (2015) Intervjuer. I Ahrne, Göran och Peter Svensson. (red.) *Handbok i kvalitativa metoder*. Malmö: Liber.

Arbetsmiljöverket (2018) Projektrapport ”Socialsekreterares arbetsmiljö”. Hämtad 221220: <https://www.av.se/globalassets/filer/publikationer/rapporter/slutrapport-socialsekreterares-arbetsmiljo.pdf>

Beard, C. A. *Political Science Quarterly*, vol. 32, no. 1, 1917, pp. 153–55. *JSTOR*, <https://doi.org/10.2307/2141811>. Accessed 12 Dec. 2022.

Bruzelius, Lars H. & Per-Hugo Skärvad (2017). *Integrerad organisationslära*. Elfte upplagan Lund: Studentlitteratur

Bryman, Alan (2018). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber AB.

Byberg, Ingrid (2002). *Kontroll eller handlingsfrihet?: en studie av organiseringens betydelse i socialbidragsarbetet*. Diss. Stockholm : Univ., 2002

Eldén, Sara (2020) *Forskningsetik. Vägval i samhällsvetenskapliga studier*. Lund: Studentlitteratur.

Evans, Tony and John Harris (2004) ‘*Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion*’, *British Journal of Social Work*, 34, pp. 871–96.

Evans, Tony (2013) *Organisational rules and discretion in adult social work*. *British Journal of Social Work* (2013) 43, 739–758.

Glaser, B.G. & Strauss, A.L. (1967). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Chicago: Aldine.

Johannessen, Asbjørn, Per Arne Tufte & Line Christoffersen (2020). *Introduktion till samhällsvetenskaplig metod*. Upplaga 2 Stockholm: Liber

Johansson, Roine (1995) Vid byråkratins gränser : om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete. Diss. Lund: Studentlitteratur.

Liljegren, Andreas (2012). *Pragmatic professionalism: micro-level discourse in social work*. European Journal of Social Work, 15(3), 295–312.
<https://doi.org/10.1080/13691457.2010.543888>

Lind, Rolf (2019) Vidga vetandet: *En introduktion till samhällsvetenskaplig forskning*. 3 uppl. Lund: Studentlitteratur.

Lipsky, Michael. (2010). Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation.

Ponnert, Lina & Kerstin Svensson (2016) *Standardisation- the end of professional discretion*. European Journal of Social Work. 19(3/4):586-599

Socialstyrelsen (2021). *Ekonomiskt bistånd: handbok för socialtjänsten. Maj 2021*. Hämtad från: <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/handbocker/2021-5-7389.pdf>

Stranz, Hugo (2007) *Utrymme för variation –om prövning av socialbidrag*. Diss. Stockholm: Institution för socialt arbete, Stockholms universitet.

Svensson, Kerstin, Johnsson, Eva & Laanemets, Leili (2021). *Handlingsutrymme: utmaningar i socialt arbete*. Andra utgåvan [Stockholm]: Natur & Kultur

Warner, Keith. W. & Eugene. A. Havens (1968) *Goal Displacement and the intangibility of organizational goals*". Goals Administrative Science Quarterly Vol. 12. Nr. 4 pp. 539-555.

Åklagarmyndigheten: Rättssäkerhet. Hämtad 211222 på <https://www.aklagare.se/ordlista/r/rattssakerhet/>

Bilaga 1

Informationsbrev till respondenterna

Hej!

Vi är två socionomstudenter på Lunds universitet som heter Stina Pedersen och Amanda Karlsson som för närvarande skriver en kandidatuppsats. Syftet med vår uppsats är att undersöka hur socialsekreterare upplever sitt handlingsutrymme i relation till arbetsbelastning och rättssäkerhet.

Vi skulle vilja genomföra intervjuer med socialsekreterare som arbetar med ekonomiskt bistånd. Intervjun innehåller frågor gällande socialsekreterarens inställning till sitt handlingsutrymme i relation till arbetsbelastning och rättssäkerhet. Intervjufrågorna kommer att mejlas till respondenterna innan intervjun, så att hen kan bekanta sig med frågorna. Vi önskar att genomföra intervjuerna på er arbetsplats, men det går även bra via telefon. Intervjun beräknas vara i cirka 45 minuter. Intervjuerna ska även spelas in om det går bra, för att därefter transkriberas till text. Informationen som lämnas kommer att behandlas på ett säkert sätt, så att ingen utomstående/obehörig kan ta del av materialet. När uppsatsen är färdig samt godkänd så kommer det inspelade materialet att raderas.

Vår redovisning av resultatet kommer att utföras på ett sätt så varken arbetsplats eller respondent kan identifieras. Resultatet kommer att redovisas till andra studerande både skriftligt i examensarbetet samt muntligt vid presentation. Deltagande i intervjun är frivilligt och medverkan kan när som helst avbrytas.

Studenter: Amanda Karlsson och Stina Pedersen

Handledare: Lars Crusefalk

Med vänliga hälsningar,

Amanda Karlsson och Stina Pedersen

Bilaga 2

Intervjuguide

Inledande frågor:

- Vilken är din arbetsroll på socialtjänsten?
- Hur skulle du förklara begreppet 'handlingsutrymme'?

Handlingsutrymme, arbetsbelastning samt rättssäkerhet:

- Hur upplever du ditt handlingsutrymme?
- Vad upplever du, om något, påverkar handlingsutrymmet på sätt att det blir snävare?
- Hur ser du på din arbetsbelastning?
- På vilket sätt bidrar organisationen till att du får tillräckligt med tid för att utföra dina arbetsuppgifter?
- Kan du fördela tiden rättvist mellan klienterna och ge alla lika mycket hjälp?
- Vilka möjligheter har du att disponera din tid/ ditt schema själv?
- Vilka överväganden görs gällande rättssäkerheten, i bedömningar?
- Vilka lagar och riktlinjer förhåller du dig till i dina beslut?

Avslutande frågor:

- Finns det något annat du skulle vilja ta upp gällande arbetsbelastning och rättssäkerhet?
- Om vi kommer på en kompletterande fråga är det möjligt att ta kontakt med dig via mejl eller telefon?