



LUND UNIVERSITY

Professionellt pappersgöra

Att bemästra ett komplext handlingsutrymme i beslutstexter om ekonomiskt bistånd

Jönsson, Anders

2023

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Jönsson, A. (2023). *Professionellt pappersgöra: Att bemästra ett komplext handlingsutrymme i beslutstexter om ekonomiskt bistånd* (1 uppl.). [Doktorsavhandling (monografi), Socialhögskolan]. Socialhögskolan, Lunds universitet.

Total number of authors:
1

Creative Commons License:
CC BY

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

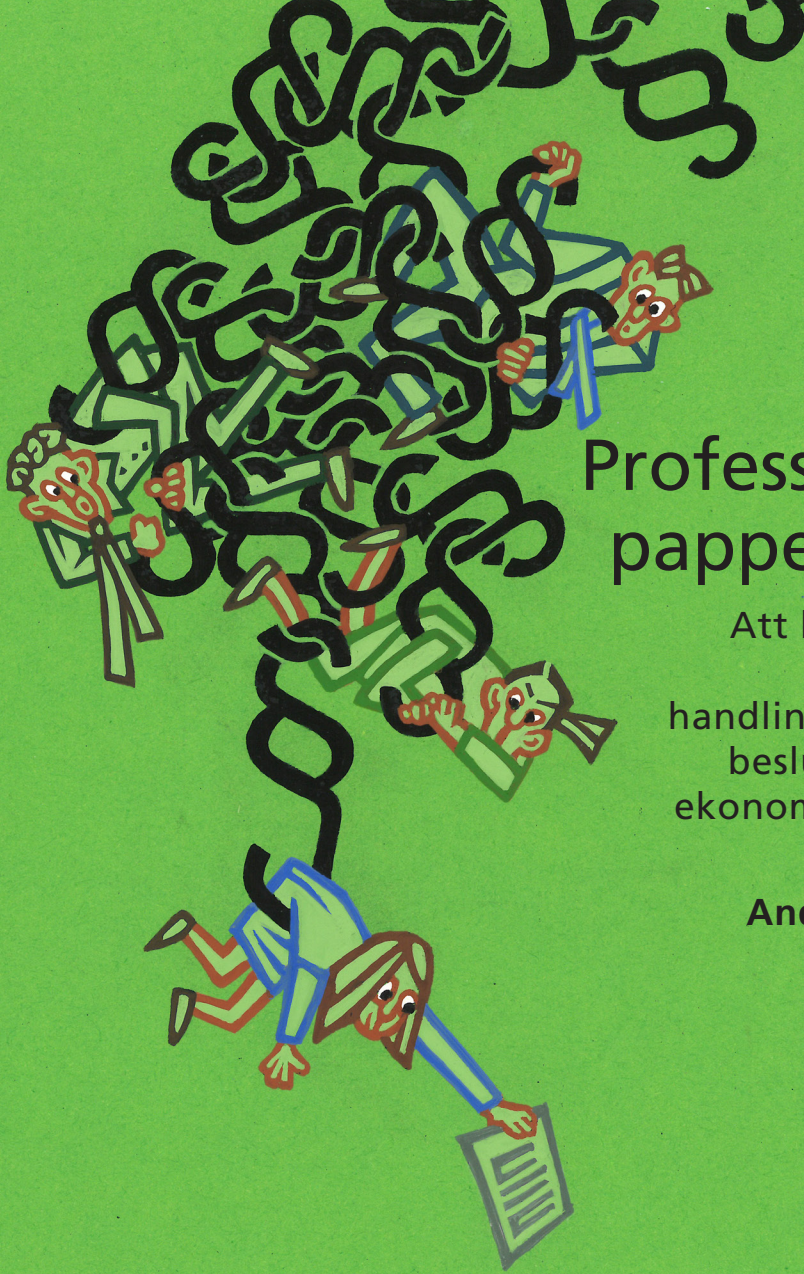
Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00



Professionellt pappersgöra

Att bemästra ett
komplext
handlingsutrymme i
beslutstexter om
ekonomiskt bistånd

Anders Jönsson

LUND DISSERTATIONS IN SOCIAL WORK



Professionellt pappersgöra

Professionellt pappersgöra

Att bemästra ett komplext handlingsutrymme i
beslutstexter om ekonomiskt bistånd

Anders Jönsson



LUNDS
UNIVERSITET

DOCTORAL DISSERTATION

Doctoral dissertation for the degree of Doctor of Philosophy (PhD) at the
Faculty of Social Sciences at Lund University to be publicly defended on 21 of
April at 10.15 in the Auditorium Hall (Sh128), School of Social Work,
Allahelgona Kyrkogata 8, Lund, Sweden

Faculty opponent
Åke Bergmark

Organization LUND UNIVERSITY School of Social Work Box 23, 221 00 Lund Author(s) Anders Jönsson		Document name DOCTORAL DISSERTATION
		Date of issue 21 April 2023
		Sponsoring organization
Title and subtitle Professional paperwork: To master the complex discretion regarding decision texts in social assistance		
Abstract Social assistance is the last safety net of the Swedish welfare system. It is designed to aid those individuals whom cannot support themselves through funds or income, including any form of social security. The Social Services Act, the law that regulates social assistance, is a framework law which focuses on the outcome of the assistance rather than the basis of eligibility assessment. At the same time the work of assessing social assistance is often seen as bureaucratic and heavily regulated by law. The aim of the thesis is to investigate and analyse justifications of decisions regarding social assistance, with a focus on social workers' paperwork, and the conditions for professional practice by paying attention to discretionary aspects. The study was conducted by analysing social assistance decision texts and interviewing social workers in individual and group interviews. The study addresses the following research questions: (1) what discretion do the social workers reckon they have, and what do they reckon frames their discretion, (2) how do the social workers relate to these frames, (3) in what situations do the social workers choose to actively expand their discretion, and (4) how can the discretion of the social workers be understood? The findings show that the social workers relate to three frames when making decisions: the legal frame, the political frame and the collegial frame. The legal frame works as a minimum level both when it comes to what the social assistance includes and is regulated by law, preparatory works and precedents. The political frame is regulated by the municipal guidelines and works as an upper limit for the social assistance. Lastly the social workers relate to the collegial frame consisting of local workplace norms. The social workers can comply with all three frames, compliant discretion, or contest one of the frames when making decisions, contested discretion. There is always a potential of one or more of the frames reviewing the decisions. This potential review goes beyond the visual analogy of the panopticon and can be understood as a pantognostis, an omniscient reviewer.		
Key words Social assistance; Discretion; Professionalism; Street Level Bureaucracy; Paperwork		
Classification system and/or index terms (if any)		
Supplementary bibliographical information		Language Swedish
ISSN and key title 1650-3872, Lund Dissertation in Social Work no. 67		ISBN-13 978-91-89604-74-2
Recipient's notes	Number of pages 277	Price
	Security classification	

I, the undersigned, being the copyright owner of the abstract of the above-mentioned dissertation, hereby grant to all reference sources permission to publish and disseminate the abstract of the above-mentioned dissertation.

Signature



Date 2023-03-13

Professionellt pappersgöra

Att bemästra ett komplext handlingsutrymme i
beslutstexter om ekonomiskt bistånd

Anders Jönsson



LUNDS
UNIVERSITET

Omslagsillustration: Gunna Grähs ©

Copyright: Anders Jönsson

Samhällsvetenskapliga fakulteten
Socialhögskolan

ISBN 978-91-89604-74-2

ISSN 1650-3872

Lund dissertations in Social Work no. 67

Printed in Sweden by Media-Tryck, Lund University
Lund 2023



Media-Tryck is a Nordic Swan Ecolabel
certified provider of printed material.
Read more about our environmental
work at www.mediatryck.lu.se

MADE IN SWEDEN 

Till Hanna och Nore

Förord

Jag har turen att tillhöra en relativt stor grupp doktorander som disputerar på relativt kort tid. Före mig har Yeonjin Kim, Kajsa Emilsson och Karl Eriksson precis disputerat och i skrivande stund sammanställer Rishi Jha sin avhandling. Att vara del av en grupp doktorander i slutskedet och betrakta vårt pågående arbete får mig att minnas en teori av Albert O. Hirschman (som jag snubblade över på min första doktorandkurs): *the principle of the hiding hand*. Denna teori kan kortfattat uttryckas som: "since we necessarily underestimate our creativity it is desirable that we underestimate to a roughly similar extent the difficulties of the tasks we face, so as to be tricked by these two offsetting underestimates into undertaking tasks which we can, but otherwise would not dare tackle" (Hirschman 1967:13). Under denna avslutande etapp av avhandlingsarbetet har jag själv, såväl som mina doktorandkollegor, behövt bli kreativa på sätt som vi inte trodde att vi kunde innan. Detta har bland annat manifesterats i långa dagar och helgjobb samt att ifrågasätta det vi trodde att vi visste om såväl våra forskningsområden som oss själva. Och på ett sätt har vi "lurats" till dessa kreativa sysslor eftersom vi underskattade det arbete som det faktiskt innebär att skriva färdigt en avhandling, annars hade vi nog inte valt att doktorera. Men i efterhand är vi nog alla tacksamma för att vi lurats till detta val.

Jag vill nu när avhandlingen är avslutad tacka flera personer och börjar med mina två underbara handledare Alexandru Panican och Lina Ponnert. Ni har varit ett oerhört stöd under hela avhandlingsarbetet, såväl vad gäller vetenskaplig och akademisk vägledning som emotionellt stöd när jag upplevt att jag inte kommer framåt. Denna avhandling skulle inte ha kunna blivit av utan er och för det ska ni ha en stor eloge.

Jag ska även tacka Håkan Jönson samt Roberto Scaramuzzino som, på var sitt håll, vallade mig in i forskningsvärlden innan jag själv började doktorera. Likaså ska Kerstin Svensson och Lisa Wallander ha ett stort tack för er hjälp med att utveckla mina tankar om handlingsutrymme, vilket resulterade i avhandlingens treramsmodell. Även Gudbjörg Erlingsdóttir och Calle Rosengren ska ha ett stort tack för den inspirerande doktorandkursen Digi-MTOS som gav många tankar och skratt. Ett stort tack ska gå till såväl Gun Malmros som Mikael Bengtsson för språkgranskningen av avhandlingen. Gunna Grähs ska ha ett stort tack för det utomordentliga arbetet med omslaget. Jag vill även tacka Rickard Ulmestig för kommentarerna på mellanseminariet som ledde mig på rätt väg under avhandlingsarbetets senare år. Ett stort tack ska även gå till de kommuner och

framförallt de socialsekreterare som gav av sin tid och delade med sig av sina erfarenheter.

Under avhandlingstiden har jag haft förmånen att ingå i en doktorandgemenskap som varit väldigt viktig för mitt arbete såväl som för mitt välmående. Alla doktorander som varit viktiga för mig under denna tid är tyvärr för många för att räkna upp, men jag känner att jag måste ge extra uppskattning till Yeonjin, Lisa, Karl, Kajsa, Nataliya, Rishi, Teres, Jayeon, Elinn, Asbjørn, Kristina (och tacka Alex för grekiskan), Claudia, Soumi och Ellen.

Jag vill också tacka mina föräldrar, Inger och Tomas, för trevligt umgänge, stöd, korrekturläsning och barnpassning. Även min bror med familj, Erik, Karin, Rut och Emma, förtjänar ett tack för roliga samtal och semestrar. Jag vill även tacka min gotländska familj för alla trevliga somrar och samtal vi haft under åren: Krister, Petter, Maria, Nils och Ture. Ett stort tack till mina kamrater har varit viktiga för mig under avhandlingsarbetet: Kalle, Anna D, Aila, Frits (och tack för hjälp med Aristoteles), Anna K (och tack för hjälp med engelskan), Johan, Kaveh, Fahd, Aline, Sverker, Magnus och Hampus.

Till sist vill jag ge ett tack till de som skänkt mig ljus till varje vardag de senaste åren: Hanna och Nore. Hanna, du har förgyllt mitt liv sedan vi träffades och jag ser fram emot ett långt liv med dig. Nore, din nyfikenhet och glädje smittar av sig och jag ser fram emot att se dig växa upp och bli vuxen. Jag älskar er med hela mitt hjärta!

Lund, mars 2023

Anders Jönsson

Innehållsförteckning

Kapitel 1 – Introduktion	13
Syfte och frågeställningar	20
Centrala begrepp	20
Avhandlingens disposition	23
Kapitel 2 – Socialt arbete med ekonomiskt bistånd.....	26
Från fattigvård till ekonomiskt bistånd	26
Ekonomiskt bistånd i dagens kontext.....	38
Utredning för ny socialtjänstlag	48
Sammanfattning	49
Kapitel 3 – Tidigare forskning.....	51
Tidigare forskning om beslutsfattande om ekonomiskt bistånd.....	52
Dokumentation och pappersgöra inom socialt arbete.....	65
Sammanfattning och kunskapslucka	72
Kapitel 4 – Metod	74
Överblick över studiens material	75
Perspektiv på beslutstexter och beslutstexter som perspektiv.....	75
Abduktiv ansats	76
Förförståelse om forskningsfältet.....	78
Val av metod och empiriinsamling.....	79
Beslutstexter	83
Intervjupersoner	88
Individuella intervjuer	90
Gruppsamtal	94

Forskningsmässig kvalitet	96
Etik	100
Sammanfattning	102
Kapitel 5 – Handlingsutrymme	103
Handlingsutrymme som begrepp och uppdelningen mellan strukturell och epistemisk dimension	103
Rättssäkerhet och handlingsutrymme.....	120
Min användning av begreppet handlingsutrymme och beslutens granskare	122
Sammanfattning	130
Kapitel 6 – Den legala ramen	131
Handlingsutrymmet som den legala ramen ger och striden mot den legala ramen.....	132
Den legala ramens beståndsdelar och begränsningar.....	134
Rättssäkerhetens påverkan på handlingsutrymmet	149
Handlingsutrymmets epistemiska dimension i relation till den legala ramen	152
Sammanfattning	159
Kapitel 7 – Den politiska ramen	163
Den politiska ramen som den legala ramens motsats med ett fokus på budget	164
Den politiska ramens beståndsdelar och begränsningar	167
Den politiska ramens epistemiska dimension	176
Den politiska ramens granskning och kontroll.....	179
Sammanfattning	187
Kapitel 8 – Den kollegiala ramen	191
Arbetsplatsnormerna som flyktiga och svårfångade	191
Det kollegiala arbetet som ett naturligt inslag i arbetsdagen och som en resurs.....	193
Beslutstexten som ett internt arbetsdokument som granskas	199

Arbetsplatsnormer utifrån konsensus och kontinuitet	201
Den kollegiala ramens sociala tryck.....	204
Sammanfattning.....	206
Kapitel 9 – Det fogade och det stridbara handlingsutrymmet och pappersgöret	209
Avvägningen mellan det fogade och det stridbara handlingsutrymmet	210
Det fogade handlingsutrymmet	214
Det stridbara handlingsutrymmet	217
Sammanfattning.....	222
Kapitel 10 – Sammanfattning och diskussion	227
Socialsekreterarnas handlingsutrymme.....	229
Förutsättningar för den professionella praktiken	235
Treramsmodellens användningsområde och begränsningar	239
Ekonomiskt bistånd som ett yttersta skydds nät där bedömningen kräver ett omdöme.....	244
English summary.....	249
Method	250
Theory.....	251
The findings	251
Litteratur	257
Internetkällor.....	276
Lagar	276
Bilaga 1 – Analysschema för beslutstexter.....	278
Bilaga 2 – Intervjuguide för individuella intervjuer.....	280
Bilaga 3 – Analysschema för intervjuer	285
Bilaga 4 – Intervjuguide för gruppintervjuer.....	287

Kapitel 1 – Introduktion

Ekonomiskt bistånd är det svenska välfärdssystemets yttersta skyddsnet. Biståndet kallas ibland för socialbidrag, vilket var den term som användes fram till 2001 års socialtjänstlag (SoL, SFS 2001:453) och som lever kvar i vardagsspråket, och ibland för försörjningsstöd, vilket egentligen endast syftar på de regelbundet återkommande kostnaderna i biståndet. Ekonomiskt bistånd syftar till att ge tillfälligt ekonomiskt stöd till dem som inte har några andra sätt att försörja sig, eller när inkomster eller socialförsäkringsförmåner inte räcker. I första hand ska därmed inkomster från lön, andra bidrag eller egna sparade medel (eller egendom) användas (Socialstyrelsen 2021a).

Ekonomiskt bistånd regleras av SoL, en målrational ramlag som redogör för vad biståndet ämnar åstadkomma snarare än att detaljstyra handläggningen och beslutsfattandet (Kjellbom 2015; Svensson & Åström 2013; Wörlén 2010). Lagen redogör för en lägstanivå, både vad gäller vilka kostnader som ingår i biståndet samt hur mycket som utgår för dessa kostnader (riksnormen, som sätts av regeringen varje år) och anger att de som får biståndet i första hand ska stå till ”arbetsmarknadens förfogande”. Vidare poängterar Socialstyrelsen (2021a), som av regeringen fått i uppdrag att samordna socialtjänstens verksamhet, att det ekonomiska biståndet alltid ska utgå från individens situation och hjälpbehov.

Lagen tydliggör att det är kommunen som har ansvaret för handläggningen av ekonomiskt bistånd, vilket delegeras ned till socialsekreterarna i kommunens socialtjänst. Socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd utgör en betydande del av landets socionomer (Bengtsson 2020:136; Dellgran & Höjer 2005). Biståndet utgör en del av den kommunala budgeten och under 2021 utgick totalt 11,6 miljarder i ekonomiskt bistånd från landets kommuner (Socialstyrelsen 2022a). Samma år mottog cirka 180 000 hushåll, eller nästan 340 000 personer, ekonomiskt bistånd (ibid.). För dessa personer, klienterna, präglas mötet med socialtjänsten av en behovssituation där de söker stöd för att klara sin livssituation,

som när en barnfamilj söker ekonomiskt bistånd för en hyresskuld eller när en person söker bistånd för mat för dagen.

Att det är förhållandevis många som uppstår ekonomiskt bistånd märks även i arbetet med handläggningen. Det finns en ärendemängd och arbetsbelastning som bidrar till att socialsekreterarna inom ekonomiskt bistånd ofta känner sig missnöjda och upplever att de inte kan göra ett fullgott jobb (Meeuwisse, Scaramuzzino & Swärd 2011; Novus 2019). För socialsekreteraren finns det ett dilemma eller en spänning utifrån att hen måste hantera sin ärendemängd samtidigt som hen vill göra ett så bra jobb som möjligt för varje unik klient, eller åtminstone att arbetet ska nå upp till de kvalitativa krav som ställs av organisationen och lagar. Socialsekreteraren är därmed vad Lipsky (2010) kallar en gräsrotsbyråkrat som måste navigera mellan begränsade resurser, organisatoriska krav och behovet från de människor hen möter i sitt arbete.

Ekonomiskt bistånd präglas av ett tidskrävande *pappersgöra* (Steive 2015; se redogörelse i centrala begrepp nedan) och beskrivs ofta av socialsekreterare som fyrkantigt och lagstyrt till den grad att socialsekreterarna saknar handlingsfrihet (Liljegren 2008:20f.). I Andreas Liljegrens (ibid.) intervjustudie med socialsekreterare inom socialtjänsten beskrivs ekonomiskt bistånd som ett enklare arbete som "vem som helst" kan utföra och som mindre psykologiskt krävande än socialtjänstens andra arbetsområden. Tjänsten som socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd fungerar ofta som en språngbräda för nyexaminerade socionomer där de enklare kan få anställning för att sedan söka sig vidare till andra områden inom det sociala arbetet (Bengtsson 2020; Kullberg 2011). Forskning har visat att det finns en stor variation i beslut om ekonomiskt bistånd, om en ansökan beviljas eller avslås kan bero på vilken kommun klienten bor i eller vilken socialsekreterare som handlägger ansökan (Gustafsson, Hydén & Salonen 1993; Skogens 2005; Stranz 2007). Med andra ord beskrivs arbetsområdet som fyrkantigt och lagstyrt samtidigt som det finns en diskrepans mellan socialsekreterares bedömningar. Denna typ av diskrepans beskriver Robert E. Goodin (1988) som negativ för medborgare eftersom möjligheten att få stöd blir avhängigt socialsekreterarens godtycke, fördomar eller förutfattade perspektiv (se även Hussénus 2019).

Det har vid flera tillfällen föreslagits att beslut om, och handläggning av, ekonomiskt bistånd skulle lyftas ur socialsekreterares händer och beslutas eller handläggas av andra aktörer, som att detta arbetsområde inte kräver samma

utbildning eller kompetens som annat socialt arbete. Socialutredningen från 1977 föreslog att socialbidrag, som biståndet då kallades, skulle lyftas ur socialtjänsten för vissa klientgrupper och i stället administreras av Försäkringskassan (*socialförsäkringstillägg*, SOU 1977:40) och socialutredningen 1997 menade att biståndet skulle lyftas ur SoL helt och hållet (*En särskild lag om socialbidrag*, SOU 1999:97). På senare tid har det kommit idéer om att handläggningen av biståndet ska skötas av datorer som beslutar med algoritmer (L. Svensson 2019a, b). Även om inget av förslagen har fått ett totalt genomslag har förslaget om socialförsäkringstillägg (SOFT) resulterat i förenklad handläggning av ”okomplicerade” ärenden med ”mer uppenbara” löpande socialbidragsbehov, som präglas av mindre täta kontakter och ett tydligare fokus på rent ekonomiska aspekter som ofta utförs av icke-socionomer (Bergmark & Lundström 2008; Stranz 2002:18). Likaså har Pensionsmyndigheten tagit över beslutandet om äldre klienter (*äldreförsörjningsstöd* i socialförsäkringsbalken, SFS 2010:110) och i Trelleborg har handläggningen av ekonomiskt bistånd lagts på en ”robot” (Scaramuzzino 2019:7; L. Svensson 2019b). Det finns emellertid de som menar att det är en felaktig föreställning att ekonomiskt bistånd kan reduceras till enkelt byråkratiskt arbete och menar att det kräver en specifik professionell kompetens (Ulmestig, Parsland & Panican 2021).

Eliot Freidson (2001:213f.) menar att någon som fattar beslut så som socialsekreterare gör om ekonomiskt bistånd aldrig har en total makt¹ över sitt arbete, hen är alltid beroende av en organisation att arbeta inom (se även Bergmark & Lundström 2008:35). ”Välfärdsprofessioner”, som socionomer, lärare och sjuksköterskor, beskrivs ofta vara mer organisationsberoende än klassiska professioner, som läkare och jurister, som har en autonomi och kollegial organisering som gör dem svårare att kontrollera utifrån. Likaså präglas välfärdsprofessionernas utbildningar av ett tvärvetenskapligt förhållningssätt till skillnad från de klassiska professionernas fokus kring ett kärnämne (Brante 2009; Brante, Svensson & Svensson 2019:26f.). Thomas Brante (2009) använde i sina tidigare texter termen ”semiprofession” för gruppen välfärdsprofessioner men menade att detta var en något missvisande term eftersom det antydde att de endast var till hälften professionella. I Freidsons (2001) mening utgör socionomerna en

1 För att försöka hålla avhandlingen konceptuellt stringent har jag valt att inte gå närmare in på maktteorier om vad makt ”faktiskt” är. Snarare förhåller jag mig till makt som en vardaglig eller weberiansk förståelse (Abercrombie, Hill & Turner 2000) som syftar på att ha möjligheten att påverka någonting.

profession eftersom de har en egen professionell logik vid sidan om lagarna och marknadskrafterna som guidar dem, en logik som manifesteras genom fackmässiga etiktkoder (Blennberger 2017), internationella definitioner (SSR u.å.) och ett centralförbund i form av CSA (Swärd 2020). Socialtjänsten i kommunen fungerar som arbetsgivare till socialsekreteraren och delegerar även makten att fatta beslut (jfr Johansson 1992/1997). Lisa Wallander och Anders Molander (2014) menar att delegationen inte betyder att socialsekreteraren är helt fri att fatta beslut utifrån eget tycke utan denna är avhängig att socialsekreteraren kan presentera goda motiveringar till stöd för besluten. Socialtjänsten är även den miljö som socialsekreteraren spenderar sin arbetsdag i och fungerar som ett kollegialt och socialt forum. En utgångspunkt är därmed att socialsekreteraren både har ett organisationsberoende gentemot, och sociala band till, socialtjänsten.

En betydande del av socialsekreterarnas pappersgöra består i att skriva beslutstexter om ekonomiskt bistånd. Beslutstexterna som socialsekreterare skriver innehåller de motiveringar som de önskar föra fram för beslutet och de används även för att visa att de tar ansvar för den makt som är delegerad dem (jfr Molander 2016:60). Socialsekreterarens motiveringar i beslutstexten kan bli avgörande för om beslutet godtas av överordnade och domstol. Det är dessa texter som exempelvis avgör ”om barnfamiljer har råd att fira jul” (Lundberg 2017:315). Det medför naturligtvis inte att socialsekreterarens formuleringar är den enda faktorn för huruvida en klient får ekonomiskt bistånd eller ej. Dock kan det vara motiveringen i beslutstexten som medför att socialnämnden (den politiskt tillsatta nämnden med ansvar för kommunens socialtjänst) eller förvaltningsrätten (den rättsliga instans som prövar ärenden vid överklagan) håller med socialsekreteraren om att det var rätt beslut som fattades. Det är de här besluten och beslutstexterna som denna avhandling fokuserar på.

Socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd, liksom andra gräsrotsbyråkrater, tillskrivs ofta ett stort handlingsutrymme (se exempelvis Laanemets, Svensson & Johnsson 2021; Lipsky 2010). Begreppet handlingsutrymme kan ge bilden av något relativt instrumentellt eller mekaniskt, där det finns ett visst ”utrymme för handling” och att det är fritt för socialsekreteraren att välja bland möjliga handlingsalternativ inom detta. Dock kan begreppet ses som mer mångfacetterat än så. Molander (2016) poängterar att handlingsutrymmet såväl kan förstås som ett utrymme som inhyser valbara handlingsalternativ som den kognitiva processen kring att välja bland dessa handlingsalternativ. En socialsekreterares handlingsutrymme

inkluderar därigenom både vad socialsekreteraren har för möjliga handlingsalternativ och hur hen resonerar kring vad som är bäst att göra i den aktuella situationen.

Handlingsutrymme är något som ofta förknippas med någon form av legalt utrymme att fatta beslut inom, att det är lagar som möjliggör och begränsar vilka beslut som kan fattas (se exempelvis Dworkin 1963, 1978; Peczenik 2009) samtidigt som det även är dessa lagar som möjliggör besluten. Men även aspekter som organisationen (Ellis 2011; Evans 2013; Howe 1991; Johansson 1992/1997) samt professionella och kollegiala relationer (Hjort 2019:161; *kollegial etik*, Ponnert & Svensson 2019:60; Svensson 2018, 2021) kan sägas utgöra de begränsningar som en socialsekreterare behöver förhålla sig till när hen fattar beslut. Det kan därmed finnas ett flertal faktorer för en socialsekreterare att förhålla sig till och prioritera kring, något som i sig paradoxalt nog kan sägas skapa ett större handlingsutrymme eftersom socialsekreteraren kan välja vad som ska prioriteras i beslutsfattandet (se Evans & Harris 2004 om att förhålla sig till flera regler). Vidare kan handlingsutrymme ses som något som en socialsekreterare *har* respektive något som hen är delaktig i att skapa, något som hen *tar*. I vissa ärenden kan en person aktivt och villigt skapa sig ett handlingsutrymme genom att göra undantag från regler (Sahlin 2019:252) medan hen i andra ärenden utför en mer mekanisk handläggning där reglerna tillämpas utan vidare reflektion (Calder 2020; Oberfield 2020).

Ekonomiskt bistånd är ett arbetsområde som å ena sidan kännetecknas av en ramlag som rättsligt medger ett betydande handlingsutrymme och en betoning på individuell bedömning för varje klient. Å andra sidan finns det samtidigt vissa tydliga regleringar kring exempelvis biståndsnivåer (riksnorm) och kommunala krav. Socialsekreterarna lämnas i en form av limbo. De har ett handlingsutrymme som beskrivs som viktigt för den professionella praktiken (Hjort 2019), för att kunna uppnå lagens intentioner och för att kunna förena de olika krav som ställs på socionomen i myndighetsarbetsrollen (Ponnert & Svensson 2019). Samtidigt beskrivs handlingsutrymmet som negativt eftersom det kan medföra att beslut fattas godtyckligt och kan medföra diskrepans mellan hur olika klienters ansökningar behandlas och vilka beslut de får (Goodin 1988). Socialsekreterarna befinner sig i en miljö där de har en stor ärendemängd och ett betydande handlingsutrymme. Kraven som ställs på socialsekreterarna blir därmed att hantera en betydande ärendemängd samtidigt som de ska följa lagen och i största

möjliga mån tillgodose kommunala krav och ta hänsyn till klientens individuella behov.

Ekonomiskt bistånd har beforskats utifrån socialekreterarnas handlingsutrymme vid ett flertal tillfällen tidigare, utifrån såväl bedömningar av rätt till bistånd (Gustafsson, Hydén & Salonen 1993; Stranz 2002, 2007) som beslut om aktivering av klienter (Thorén 2008). Ekonomiskt bistånd har även beforskats utifrån SoL:s ramlagskaraktär och dess påverkan på handlingsutrymmet (Kjellbom 2015), utifrån socialekreterares prioriteringar mellan olika klientgrupper (Wörlén 2010; Wörlén & Bergmark 2012) och utifrån arbetslagets solidaritet (Svensson 2018). I en vidare mening har handlingsutrymme studerats utifrån hur användning av handlingsutrymme är avhängigt socialekreterarnas erfarenhet av yrket (Olaison, Torres & Forsell 2018), hur handlingsutrymmet kan användas för att hantera en krävande arbetsbörda (Lipsky 2010; Tummers & Bekkers 2020), utifrån organisatoriska faktorer (Evans 2013), utifrån att beslutsfattaren som lönearbetare är beroende av sin arbetsgivare för lön och i viss mån är utbytbar (Johansson 1992/1997; Stranz 2002), utifrån gatekeeping (Östberg 2012), eller utifrån viljan att undvika handlingsutrymme för att därigenom undvika ansvar för beslut (Hood 2020). Olika typer av perspektiv på regler och handlingsutrymme har även studerats utifrån skillnader mellan olika organisationers perspektiv (Hollertz, Wallinder & Jacobsson 2021), skillnader mellan olika enheters perspektiv (Goldman & Foldy 2015), respektive skillnader mellan olika socialekreterares perspektiv (Evans 2013). Hur beslutsfattares handlingsutrymme kan förstås har även konceptualiserats av fler forskare, varav det mest kända exemplet torde vara Dworkins (1978:31) liknelse med att handlingsutrymmet är som hålet i en flottyr munk och endast går att urskilja som en yta som lämnats öppen inom ett bälte av restriktioner. Utan begränsningar går det därmed inte att tala om ett handlingsutrymme.

Likaså har flera forskare beforskat det sociala arbetets pappersgöra i relation till det professionella arbetet och professionen. Det sociala arbetet har studerats utifrån dokumentationspraktiker (Falkenström & Hjärpe 2017; Hjärpe & Martinell Barfoed 2021; Jacobsson & Martinell Barfoed 2019) och dess administrativa inslag (Lauri 2016; Steive 2015; jfr Åkerström, Jacobsson, Andersson Cederholm & Wästerfors 2021). Det har även beforskats utifrån det ökade intresset för socialt arbete som mätbart och kvantifierbart (Carlstedt & Jacobsson 2017; Hjärpe 2020; Johansson & Liljegren 2021), något som ofta

tillskrivs som effekt av *new public management* (Evetts 2009), vilket förenklat kan ses som en vilja att den offentliga sektorn ska styras på samma sätt som privata företag (Power 1997). Denna jakt på det mätbara, som åtminstone kan spåras till 1990-talet (Johansson 1992/1997), medför också att det finns ett fokus kring att standardisera (Skillmark 2018), formalisera (Liljegren & Parding 2010) och skapa rutiner (Sahlin 2019) i det sociala arbetet och som riskerar att ”avprofessionalisera” arbetet (Ponnert & Svensson 2016).

Det finns emellertid en kunskapslucka om hur pappersgörat påverkar handlingsutrymmet. Hur pappersgörat påverkar handlingsutrymmet och används av socialsekreterarna utgör en kärnaspekt av beslutsfattandet om ekonomiskt bistånd och har betydelse för den professionella praktiken. Det finns även en dikotomi i hur socialsekreterarnas arbete är omgärdat av lagar och organisatoriska regler men att de ändå har ett sådant handlingsutrymme att det tillåter variation i bedömningar och beslut. Utifrån min läsning om av tidigare forskning har jag identifierat ytterligare en kunskapslucka, nämligen om handlingsutrymmet beror på att lagar och regler *i sig* tillåter ett handlingsutrymme eller om socialsekreterarna även kan påverka de begränsningar de har för att skapa ett större handlingsutrymme och i sådana fall hur.

Slutligen finns det anledning att beforska socialsekreterarnas beslutsfattande och handlingsutrymme då arbetsområdet ofta beskrivs som en enklare form av socialt arbete som, för vissa klientgrupper, kan lämnas över till icke-socionomer eller datorer. Det saknas tillräcklig forskning kring om det är en så pass enkel form av socialt arbete att en sådan överlämning skulle kunna ske, något som skulle resultera i billigare och potentiellt mer enhetligt beslutsfattande, eller om det finns aspekter av beslutsfattandet som kräver socionomers kompetens. Likaså finns det anledning att beforska socialsekreterarnas upplevda möjlighet att använda en professionsgrundad kompetens i arbetet med ekonomiskt bistånd.

Det forskningsproblem som framkommer utifrån dessa kunskapsluckor är hur socialsekreterarnas beslutsfattande kan förstås utifrån det handlingsutrymme de har och tar, samt hur handlingsutrymmet och pappersgörat relaterar till varandra. Dessa aspekter är av direkt relevans för den professionella praktiken och för klienterna.

Syfte och frågeställningar

Syftet är att undersöka och analysera socialsekreterarnas arbete, med fokus på pappersgörat, med att motivera beslut om ekonomiskt bistånd och vilka förutsättningar för professionell praktik som finns genom att uppmärksamma handlingsutrymmet och vad som möjliggör och begränsar detta.

1. Vad anser socialsekreterarna att de har för handlingsutrymme för att fatta beslut om ekonomiskt bistånd och vad anser de sätter ramarna för detta handlingsutrymme?
2. Hur förhåller sig socialsekreterarna till dessa ramar?
3. I vilka situationer väljer socialsekreterarna att aktivt utöka sitt handlingsutrymme?
4. Hur kan socialsekreterarnas handlingsutrymme förstås?

Med att ”förhålla sig” syftar jag såväl på att passivt följa som att aktivt göra motstånd gentemot dessa ramar. Avhandlingen fokuserar på beslutstexter eftersom det är i dessa som socialsekreterarna för fram sina motiveringar och eftersom de kan vara avgörande för vilka beslut som kan fattas. De utgör därigenom en viktig aspekt för att förstå socialsekreterarnas beslutsfattande och handlingsutrymme. Förutom det faktiska skrivandet av beslutstexter undersöks även hur socialsekreterarna samtalar om skrivandet samt hur de förhåller sig till pappersgörat. Det empiriska materialet till studien består både av beslutstexter om ekonomiskt bistånd och intervjuer med socialsekreterare som arbetar inom ekonomiskt bistånd.

Centrala begrepp

Några begrepp är centrala för avhandlingens läsande och jag kommer här att kort förklara hur jag använder dessa begrepp. Förklaringarna bör ses som stipulativa definitioner av hur begreppen används i avhandlingen.

Handlingsutrymme

Som stod tidigare i problemformuleringen kan handlingsutrymme förstås utifrån två olika dimensioner (Molander 2016) och båda beaktas i avhandlingen. Å ena sidan förstås begreppet utifrån en strukturell dimension, vilken innebär att regler ramar in de handlingsalternativ som socialsekreterare kan använda sig av, något som påverkar handlingsutrymmet genom att det både möjliggör och begränsar vad socialsekreteraren kan besluta. Å andra sidan förstås begreppet utifrån dess epistemiska dimension, vilket syftar på de resonemang som valet av de möjliga besluten styrs av.

Termen *handlingsfrihet*, som används av andra forskare (se exempelvis Johansson 1992/1997; Liljegren 2008; Stranz 2002), undviker jag att använda i avhandlingens empiriredogörelse och analys för att hålla teoribegreppen konsekventa. Dock använder jag den termen när jag återger andra forskares användning av begreppet. Även termen *diskretion*, vilket är en direkt översättning av engelskans *discretion*, samt *skön*, vilket syftar på ”en ungefärlig bedömning (i avsaknad av säkra data)” (Svenska Akademien 2021a), relaterar jag till i avhandlingen men håller mig i min analys till begreppet handlingsutrymme.

Handlingsutrymme är avhandlingens centrala teoretiska ramverk och min användning av begreppet preciseras ytterligare i kapitel 5.

Beslutstext

Det dokument som socialsekreterare skriver för att förmedla och motivera beslut kallar jag för *beslutstext*. Denna term syftar inte endast på frasen som meddelar huruvida ansökan beviljas eller avslås utan hela dokumentet som frasen är del av. Det här dokumentet innehåller de motiveringar som socialsekreteraren önskar föra fram för beslutet och på vilken grund, exempelvis lagparagrafer, dessa motiveringar bygger. Beslutstexten redogör även för den utredning som har skett av klientens rätt till bistånd och redogörelse av klientens situation. De socialsekreterare som arbetar med dokumenten kallar dem ofta kort och gott för ”beslut”, men eftersom detta samtidigt är verbet som beskriver vad socialsekreterarna gör, ”att besluta”, väljer jag att inte använda detta ord när jag syftar på det fysiska eller digitala dokument som beslutet nedtecknas i. Förutom det här ordet finns det flera andra namn som används för dokumentet. Flera av

texterna i det empiriska materialet kallas för ”utredningar” eller ”grundutredning”.

Socialekreterare

De som skriver beslutstexterna kan ha flera olika arbetstitlar (och utbildningar), men jag väljer att kalla dem för *socialekreterare* i avhandlingen. En tydlig majoritet av de intervjuade socialekreterarna är socionomer.

Jag väljer att kalla dem socialekreterare för att indikera att de skriver beslutstexter och fattar beslut som del av det sociala arbetet, definierat som en ”praktikbaserad profession och akademisk disciplin som verkar för social förändring och utveckling, social sammanhållning, skydd för utsatta, empowerment och frigörelse av människors resurser [...]” (SSR u.å.) och med ”solidariska förtecken” (Bergmark 1998). När jag skriver om dem som utför någon annan form av socialt arbete, något jag framför allt gör när jag redogör för det sociala arbetets historia samt den tidigare forskningen, använder jag mig av den något mer inkluderande termen *socialarbetare*.

Klienter

De personer som beslutstexterna rör, det vill säga de som ansöker om ekonomiskt bistånd, väljer jag att kalla för *klienter*. På ett sätt går det att argumentera för att samtliga av dessa personer inte per definition är ”klienter”, eftersom de inte kommer att erhålla någon form av stöd eller insats från socialtjänsten. För några av dem som söker ekonomiskt bistånd är detta det enda tillfället de har kontakt med socialtjänsten och om de då inte beviljas ekonomiskt bistånd tar de aldrig del av en insats. Samtidigt fångar termen *klient* in deras situation och den ojämlika maktrelationen.

Pappersgöra – en del av arbetet med ekonomiskt bistånd

I avhandlingen kommer jag att använda begreppet *pappersgöra* om det arbete som socialekreterarna gör med olika dokument och som resulterar i texter som andra kan ta del av. Jag lånar in termen från Katarina Jacobsson och Elizabeth Martinell Barfoed (2019) som med denna term syftar på aktiviteter med såväl fysiska som

digitala dokument. I avhandlingen är framför allt arbetet med beslutstexten den form av pappersgöra som jag relaterar till socialsekreterarnas beslutsfattande och handlingsutrymme.

Jag väljer att undvika att kalla detta för *administrativt arbete* eller *administrering*, eftersom detta begrepp kan förstås som en synonym till att förvalta, vilket därigenom gör det till en bredare term än pappersgöra. Allt arbete med en klients ansökan kan förstås som förvaltning medan jag med pappersarbetet endast syftar på arbetet med dokument.

Med denna term syftar jag inte att på något sätt förringa det här arbetet utan ser det som en nödvändig del av arbetet med ekonomiskt bistånd och som en del av det professionella arbetet (se kapitel 10 för förklaring av avhandlingens titel). Pappersgöra kan utgöra arbetsmoment som kräver överläggning, övervägande och kompetens, exempelvis för att kunna presentera motiv för det tagna beslutet i beslutstexten. Termen används för att synliggöra det arbete som socialsekreterarna gör och som är av betydelse men som samtidigt inte sker i direktkontakt med klienterna, vilket Lipsky (2010) menar kännetecknar gräsrotsbyråkratin. Snarare liknas den pappersmedierade relationen mellan socialsekreterare och klienter vid en "skärmbyråkrati" (Bovens & Zouridis 2002) där de två parterna inte möts ansikte mot ansikte.

Avhandlingens disposition

I kapitel 2 ges en kortare historisk bakgrund till hur dagens sociala arbete med ekonomiskt bistånd har växt fram samt en redogörelse av dagens legala och organisatoriska kontext. I den historiska redogörelsen fokuserar jag på socialsekreterarnas roll och förändringarna i deras profession. Jag redogör för den aktuella socialtjänstlagen och aspekter som påverkar arbetet med ekonomiskt bistånd.

I kapitel 3 redogör jag för tidigare forskning med relevans för avhandlingen utifrån de aspekter jag fört fram i tidigare kapitel. Första delen av kapitlet fokuserar huvudsakligen på ekonomiskt bistånd och handlingsutrymme inom arbetsområdet. Även viss forskning kring handlingsutrymme inom andra fält som kan ha betydelse för avhandlingen tas upp. Andra delen av kapitlet fokuserar på

pappersgöra inom socialt arbete och närliggande områden och hur detta påverkar arbetet.

Kapitel 4 är det metodologiska kapitlet och presenterar studiens genomförande. Kapitlet inleds med en presentation av hur studien har gått till. Därefter redogör jag för perspektivet på beslutstexter i studien samt den abduktiva process som präglat studien. Kapitlet innehåller även redogörelse av studiens empiriska material.

I kapitel 5 redogör jag för handlingsutrymme, vilket utgör avhandlingens teoretiska ramverk. Detta kapitel tar upp handlingsutrymme som teoretiskt begrepp, och handlingsutrymmets olika dimensioner eller aspekter avhandlas. I kapitlet presenteras även vad socialsekreterarna i avhandlingen uppger ramar in deras handlingsutrymme: den legala ramen, den politiska ramen samt den kollegiala ramen, vilket styr strukturen på avhandlingens empiriska kapitel.

Kapitlen 6, 7 och 8 är empiriska kapitel. De är analytiskt ordnade utifrån ramarna som presenteras i kapitel 5 med fokus på hur de påverkar socialsekreterarnas handlingsutrymme. Kapitel 6 fokuserar på den legala ramen som socialsekreterarna menar möjliggör och begränsar deras handlingsutrymme. I kapitlet inkluderas både socialsekreterares resonemang kring lagtext och kring domstolarnas bedömning samt vilka tecken på dessa resonemang som går att se i beslutstexterna. Kapitlet tar även upp hur socialsekreterarna ser SoL som otydlig eller vag och hur de samtalar inom gruppen kring hur lagen kan tolkas. Kapitel 7 fokuserar på den politiska ramen och socialsekreterarnas resonemang kring denna samt hur den manifesteras i beslutstexterna. Kapitlet tar även upp hur socialsekreterarna generellt menar att politiker i första hand ser till kommunens budget och blir några som måste övertygas om att klienten har rätt till bistånd. Kapitel 8 fokuserar på den kollegiala ramen som påverkar socialsekreterarnas handlingsutrymme och hur de resonerar kring de kollegiala aspekterna av att fatta beslut. Det här kapitlet tar upp hur socialsekreterarna både ser hur kollegorna kan vara en hjälp i beslutsfattandet och skrivandet av beslutstexter samt utgöra en form av socialt tryck som påverkar beslutsfattandet.

Kapitel 9 tar ett helhetsgrepp på socialsekreterarnas förhållningssätt till samtliga tre ramar. Kapitlet redogör för hur socialsekreterarna resonerar kring de tre ramarna vid beslutsfattande. I kapitlet finns ett fokus på det pappersgöra som

socialsekreterarna ägnar sig åt när de förhåller sig till de olika ramarna och hur det kan förstås som en viktig aspekt av deras handlingsutrymme.

Kapitel 10 utgör studiens slutdiskussion där avhandlingens analys summeras och kopplas samman med studiens frågeställningar och syfte. En modell över socialsekreterarnas handlingsutrymme presenteras, och för denna visar jag såväl användningsområden som tillkortakommanden. Avhandlingen avslutas med resonemang kring det ekonomiska biståndet som yttersta skyddsnät och behovet av ett professionellt omdöme.

Kapitel 2 – Socialt arbete med ekonomiskt bistånd

Kapitlet är indelat i två delar. Det inleds med en kortare historisk överblick över den fattigvård som lett till dagens ekonomiska bistånd i Sverige. Den historiska överblicken inkluderar även de som arbetar med fattigvård och hur socionomprofessionen har växt fram. Denna överblick görs för att få en förståelse för bakgrunden till dagens ekonomiska bistånd, och jag fokuserar på de delar som har mest relevans för det arbete som socialsekreterarna utför i dagens socialtjänst.

Andra delen av kapitlet fokuserar på hur arbetet med ekonomiskt bistånd utförs och är organiserat i dag. Kapitlet redogör för de rättsliga ramar som dagens ekonomiska bistånd utgår från.

Från fattigvård till ekonomiskt bistånd

I Björn Halleröds avhandling om den svenska fattigdomen inleds första kapitlet med orden:

Fattigdom är den mänskliga civilisationens ständiga följeslagare och gissel, det ideala samhällets antites, lyckomyntets baksida. I dess spegelbild skapas föreställningar om ett värdigt mänskligt liv. (Halleröd 1991:11)

Halleröd benämner här fattigdom som något som funnits så länge civilisationer har funnits och som alltid definieras utifrån sin motsats, det vill säga det värdiga och välbeställda livet. Utifrån Halleröds korta ingress går det att se att han inte likställer ”fattigdom” med ”materiell nöd” utan konstaterar att fattigdom är något som visar sig i kontrast till sin motsats, i kontrast till rikedom eller ”ett värdigt

mänskligt liv”. Även före civilisationer fanns materiell nöd, men det är först när det finns något att jämföra med som det ses som fattigdom.

Tidig fattigvård

Något som utmärker svensk fattigdomshistoria är att den till stor del är en fråga för glesbygden och det agrara samhället (jfr Edebalk & Olsson 2010). Till skillnad från det europeiska fastlandet, där fattigvård främst var en fråga för storstäderna där tiggarskaror samlades och där ”böndernas solidaritetskänsla” ansågs tillgodose den rurala fattigdomen (Geremek 1986), var den svenska fattigdomen och fattigvården betydligt mer påtaglig utanför städerna.

Innan fattigvården blev en fråga för socknarna, och sedan kommunerna i Sverige, tog den katolska kyrkan och samhällets mer välbärgade ett ansvar för fattigvården. Detta upphörde dock under 1500-talet när Gustav Vasa kom till makten och nedmonterade de katolska kyrkorna, både i fysisk och metaforisk mening (Ulmestig, Parsland & Panican 2021:27). De första statliga direktiven kommer med 1624 års hospitalsordning, vilken huvudsakligen *uppmånade* socknar och städer att ge allmosor och bygga fattigstugor (Halleröd 1991). Denna lag reviderades 1763 och ålade ett juridiskt ansvar på socknen att ta hand om sjuka och ”lytta” medan ansvaret för äldre förblev hos de kristna församlingarna (Åström 2018). Under 1600-talet kunde de fattiga tvingas in i arbete och under 1700-talet fick ”arbetsvärdeläran”, där arbetet tillskrevs ett positivt moraliskt värde, en central plats i fattigvården (Qvarsell 2018a). ”Hemortsbegreppet” infördes under sent 1700-tal och medförde att det endast var de hemmahörande på orten som kunde få någon form av stöd (Halleröd 1991), och de som inte ansågs göra det kunde skickas tillbaka till sina hemorter. De tiggare som inte var hemmahörande i socknen fanns det en stor ovilja att hjälpa (Qvarsell 2018a), och det fanns en stor skepticism till inflyttade som skulle kunna tänkas söka fattigvård framöver (Nilsson & Forsell 2013).

Åren 1847 och 1853 skedde ytterligare lagförändringar som gjorde fattighjälp till en rättighet för de individer som inte var arbetsföra och bedömdes vara ”förtjänta fattiga” (Halleröd 1991). Roger Qvarsell poängterar att de äldre fattigvårdslagarna inte har en stark betoning på den fattigas rättigheter: ”Vanligen när vi hittar formuleringar om de fattigas rätt i äldre texter handlar det om rätten till det som donerats till de fattiga eller som föreskrivits i någon kyrklig eller statlig förordning”

(Qvarsell 2018b:123). Lagen tycks därmed förmedla en rätt till fördelning av det som fanns snarare än en rätt att uppnå en viss nivå eller rätt till en viss norm genom stöd.

Under 1800-talet börjar filantroper, vanligtvis kristna kvinnor ur borgarklassen, till en större del intressera sig för fattigfrågan. Det fanns en särartsideologisk tanke kring att det just var kvinnor som sysslade med detta, eftersom de sågs som mer lämpade (Kollind 2003) samtidigt som kvinnor innan 1921 formellt inte kunde få inflytande i de socialpolitiska sammanhangen (Aronsson 2018). Filantroperna såg den sociala uppfostran som ett viktigt inslag i fattigvården, mödrar fick undervisning i barnavård medan fädernas brännvinsdrickande försökte motverkas och familjeidealet lyftes fram (Qvarsell 2018a). Vid sidan om arbetsetiken får därmed även ”skötsamheten” en roll inom fattigvården. Tanken är att skötsamheten såväl skulle förbättra den fattigas situation som hela det arbetande folkets situation.

Efter att ha haft relativt inkluderande fattigvårdslagar i Sverige under några decennier åtstramas de år 1871 till att endast ålägga ansvar på kommunerna att värna om ”vansinniga”, ”lytta”, äldre och föräldralösa under 15 år. Familjerna fick återigen ansvaret för fattiga familjemedlemmar (Fattigvårdsförordning 1871; Halleröd 1991). Denna lag har kallats den strängaste fattigvårdslagen, eftersom den bland annat inkluderade ett återbetalningskrav vid erhållet bistånd, att biståndet endast syftade till ”nödtorftig bäring” (Edebalk 2018:105) och ej gick att överklaga (Swärd 2019). Lagen medförde dock att delar av fattigvården institutionaliserades i högre grad eftersom kommuner nu blev tvungna att inrätta en fattigvårdsstyrelse (Nilsson & Forsell 2013).

År 1913 blir Sverige först i världen med att införa allmän pension, en reform som medför att cirka 80 000 personer slutar att vara beroende av den kommunala fattigvården (Edebalk & Olsson 2010). Detta kan ses som det första i en rad av beslut och lagar som lyfter särskilda grupper ur den allmänna och kommunala fattigvården och in i olika socialförsäkringar. Under 1900-talet kommer flera trygghetsreformer som inriktar sig på särskilda gruppers behov av stöd, exempelvis 1916 års Olycksfallsförsäkring och 1955 års Allmänna sjukhusförsäkring (Edebalk 2018; Minas 2008). Runt sekelskiftet växte även Sveriges arbetarklass i antal och, i viss mån, i makt och organiserade sig i fackföreningar och begärde sociala rättigheter i stället för fattigvård (Edebalk & Olsson 2010). När a-kassorna

bildades medförde även de att vissa av arbetarna som annars skulle ha varit föremål för fattigvården nu kunde försörjas genom a-kassor vid arbetslöshet.

Under de första decennierna av 1900-talet övergick synen på fattigdom från att vara individuellt betonad, vilket var filantropernas rådande perspektiv (Aronsson 2018), till att strukturella förklaringar får mer utrymme och fattigdom ses som en samhällelig angelägenhet (Börjeson 2021:39; Ulmestig, Parsland & Panican 2021:29). 1918 reformeras fattigvården till att återigen gälla alla som inte kan försörja sig själva eller försörjas genom andra medel. Alla hade rätten att söka, men endast de som bedömdes vara oförmögna att försörja sig själva hade rätt till bistånd (Halleröd 1991).

Socionom som profession växer fram

Under tidiga 1900-talet går det inte att tala om socialarbetare som en profession i dagens mening utan under denna tid var det *länsman* eller, efter 1917, *landsfiskal* som hade ansvar för samhällets fattigvård vid sidan om lag och ordning samt andra lokalpolitiska frågor (Furuhagen 2009). Fattigvårdslagen från 1918 möjliggjorde att offentliga tjänstemän anställdes för att administrera fattigvården, men det tycks inte ha varit vanligt förekommande (Nilsson & Forsell 2013). Filantropiska föreningar, som Centralförbundet för socialt arbete (CSA) och Svenska fattigvårdsförbundet (SFF), hade sedan sekelskiftet ställt krav på ett statligt ansvar för fattigvården och ställde krav på att detta skulle skötas av utbildad personal med kunskap om fattigdom (Qvarsell 2018b). Två av de centrala gestalterna i CSA, Anna Whitlock och Kerstin Hesselgren, skapade den första fackmässiga utbildningen inom socialt arbete under 1910-talet. Liknande utbildning hade tidigare funnits för diakoner och diakonissor (Aronsson 2018), men detta var den första längre sekulära utbildningen i socialt arbete (Svärd 2021). Fattigvården var dock inte i fokus i denna utbildning utan fokus var framför allt på inspektion av hem, barn och arbete (Kollind 2003). Även om kursen hade sin utgångspunkt i det praktiska sociala arbetet inorporerades alltmer teoretiska element och även tekniska färdigheter som maskinskrivning (Svärd 2021). Efter CSA:s första kurser under 1910-talet kommer kurser speciellt inriktade på kommunaltjänstemän under 1920-talet. Det första socialinstitutet i Sverige öppnades 1921 i Stockholm och bekostades delvis av donationsmedel från CSA. Efter Stockholm öppnades socialinstitut i Göteborg (1944), Lund (1947) och Umeå (1962). Dessa omvandlades till statliga högskolor 1964 och integrerades i universitets- och

högskoleorganisationen 1977 (Svensson & Åström 2019). Från 1910-talet till 1970-talet har utbildningen inom socialt arbete med andra ord gått från en intresseorganisations kurser i liten skala till att utgöra högskoleutbildningar i statlig regi i flera orter i landet.

De diplomerade från CSA:s tidiga kurser såg det sociala arbetet som en profession till skillnad från filantropernas syn på hjälpanandet som ett kall (Aronsson 2018). Ett sådant skifte var dock inte helt okritiserat, eftersom bland annat Ebba Pauli och Agda Montelius inom förbundet fruktade att en professionalisering av det sociala arbetet skulle medföra en ökad byråkrati och formalisering. Det fanns även en rädsla för att en praktisk vishet, *fronesis*, som kommit genom erfarenheten av det sociala arbetet skulle ersättas av en teoretisk och generell kunskap när arbetet började skötas av utbildade socialarbetare (Swärd 2021). CSA menade att det vid sidan om det formella sociala arbetet, som skulle skötas av tjänstemän, fanns ett utrymme för lekmän att ha mer personlig kontakt med de drabbade människorna (Svensson & Åström 2019). Särartsideologin som följde med filantroperna tycktes dock finnas kvar även efter att utbildningen formaliserats (Kollind 2003) och i politiken fanns krav på att åtminstone en av ledamöterna i barnavårdsnämnden respektive fattigvårdsnämnden skulle vara kvinnor (Nilsson & Forsell 2013:165f.).

Begreppet *socionom*, som syftar till socialarbetarna med denna specifika högskoleexamen, myntades sedan efter en omröstning bland de diplomerade från Socialinstitutet 1946 (Salonen & Panican 2021; Svensson & Åström 2019). Decenniet senare, 1957, bröt några socionomer i Stockholm sig ur sina respektive fackföreningar och bildade Sveriges Socionomers Riksförbund (SSR), ett renodlat socionomfackförbund. Det var främst socialassistenternas löneutveckling som var den drivande frågan (Lundenmark 2008).

Under mellankrigstiden och efterkrigstiden hade välfärdsstaten börjat växa fram och socialvården börjar ses som en del av socialpolitiken, och välfärdsstaten utvecklas vidare på 1960- och 1970-talen (Börjeson 2021; Ulmestig, Parsland & Panican 2021). Kerstin Svensson och Lennart G. Svensson (2019) beskriver det som att välfärdsprofessionerna får en form av kvantitativ take-off efter andra världskriget, vilken huvudsakligen drivs på av politiska beslut och genom lagar.

Sedan 1800-talet har fattigvårdsarbetarna gått från att vara kristna filantroper med ett fokus på social uppfostran till att vara del av en profession med kunskapsbas i en högskoleutbildning och en akademisk disciplin.

Bakgrunden till nuvarande socialtjänstlag

Socialhjälpslagen antogs 1957 och ersatte då 1918 års fattigvårdslag, men förutom en namnändring av flera begrepp, bland annat ändrades *fattighjälpstagare* till det då mer moderna *socialhjälpstagare*, tycks denna lagändring inte innebära några större förändringar (Halleröd 1991).

År 1967 tillkom en socialutredning för en översyn av barnavårdslagen, nykterhetsvårdslagen och socialhjälpslagen. Principbetänkandet till denna, som kom 1974, skapade en stor debatt i riksdagen. Bengt Börjeson, psykolog och doktor i pedagogik samt föreståndare över Barnbyn Skå, tillhörde skuggutredningen och utgjorde en av de kritiska rösterna. Börjeson menade att betänkandet i princip var ogenomträngligt och att det mynnade ut i en ”övergripande diskussion om ingenting” (Börjeson 2021:46). Slutbetänkandet kom sedan 1977 (SOU 1977:40) och föreslog en gemensam socialtjänstlag som skulle ersätta barnavårdslagen, nykterhetsvårdslagen och socialhjälpslagen. Denna antogs av riksdagen 1980 och trädde i kraft 1982 (SFS 1980:620). Lagen hade en uttalad ramlagskaraktär, vilket utredarna menade skulle främja kommunernas arbete att vidareutveckla nya arbetsmetoder samtidigt som de menade att en alltför detaljerad lag skulle resultera i strikt regeltolkning (Johansson 2001:70). Den nya socialtjänstlagen skulle även främja en helhetssyn till skillnad från de tre specialiserade lagarna och ge socialsekreterarna en bättre områdeskunskap om de geografiska områdena som arbetet bedrevs i. Dessa ambitioner skulle senare få ett bakslag, eftersom alltmer socialt arbete framåt 1990-talet bedrevs i specialiserade enheter, exempelvis för försörjningsstöd eller barn- och ungdomsären, samt även i specialiserade grupper inom dessa enheter (jfr Bergmark & Lundström 2005, 2008).

Martin Börjeson (2021) menar att de målformuleringar som uttrycks i lagen, som demokrati och jämlikhet, är svåra att invända mot, men att socialtjänstlagen, varken i 1980 års tappning eller senare, på allvar har ställt frågan hur socialtjänsten ska organiseras för att förverkliga dessa målformuleringar. Liknande kritik framfördes i remissvar redan innan lagens införande, men dåvarande

socialminister, Folkpartiets Gabriel Romanus, menade att Socialstyrelsen och förvaltningsdomstolarna skulle främja att liknande nivå och rättssäkerhet gällde i hela landet (Johansson 2001:75f.). Med denna socialtjänstlag fanns det med andra ord en tanke om att rättspraxis skulle verka för en mer enhetlig implementering av lagen.

En förändring som slutbetänkandet 1977 föreslog, men som aldrig antogs, är det så kallade SOFT-förslaget. Det här förslaget syftade till att det skulle ske ett socialförsäkringstillägg som innebar att vissa klientgrupper inte skulle vara aktuella för socialbidrag utan i stället inkluderas i socialförsäkringarna och handläggas av de allmänna försäkringskassorna.² De grupper som SOFT-förslaget menade skulle hanteras av försäkringskassorna bestod huvudsakligen av de personer vars försörjningsproblematik berodde på rent ekonomiska aspekter (jfr SOU 1977:40; Stranz 2002). SOFT-förslaget inkluderade därmed inte de personer vars försörjningsproblematik beror på ”sociala skäl” som missbruk eller liknande. Även om tillägget inte aktualiserades i den nya lagen, anammade flera kommuner så kallad SOFT-handläggning av ”okomplicerade” ärenden. De som handlade dessa ärenden var oftast inte socionomutbildade och handläggningen fokuserade på rent ekonomiska aspekter, till skillnad från sociala aspekter som var i fokus i andra ärenden, samt att handläggaren och klienten inte träffades i samma utsträckning som i andra ärenden (Bergmark & Lundström 2005, 2008).

Legalt var den nya socialtjänstlagen en målrationell lag utifrån att fokus nu var på vad det sociala arbetet skulle åstadkomma snarare än explicit uttryckta handlingsnormer. Detta gav socialsekreterarna och kommunerna ett större handlingsutrymme för hur de önskade bedriva arbetet (Svensson & Åström 2013; Åström 2018).

Antalet biståndsmottagare följer under det sena 1900-talet i stort de ekonomiska hög- och lågkonjunkturerna, där antalet biståndssökande ökar under tider av ekonomisk oro (Halleröd 2003). Under 1990-talet hamnade Sverige, och stora delar av världen, i en betydande lågkonjunktur med stor arbetslöshet (Angelin 2009; Johansson 2019). Jämfört med 1980-talet, då fokus låg på att tillgodose den hjälpsökandes behov och det fanns förhållandevis höga ambitioner, skiftade tolkningen av socialtjänstlagen under 1990-talet och mer fokus hamnade på

² Då socialförsäkringstillägget föreslogs fanns flera allmänna försäkringskassor. Det var först 2005 som de sammanslogs och myndigheten Försäkringskassan bildades.

individuella faktorer och att den hjälpsökande ska ta första bästa arbete (Johansson 2001:188f.). Från att fattigdomen har förståtts som något strukturellt som går att bygga bort genom välfärdsstaten skiftar fokus under detta decennium till att fattigdom återigen får individuella förklaringsmodeller. Bidragssökande ska aktiveras (van Berkel, de Graaf & Sirováta 2012) i något som ofta benämns som *activation turn* (Clasen, Clegg & Goerne 2016) eller en övergång från *welfare* till *workfare* (Kananen 2012). En tanke var att klienter annars riskerade att bli passiverade om de inte aktiverades och försökte stärka sin ställning gentemot arbetsmarknaden (*labour market attachment*, Nybom 2011), en process som ofta kallas ”aktivering av klienter”. Ett tydligt exempel på detta inom ekonomiskt bistånd är hur ”Uppsalamodellen”, med ett uttalat syfte att minska biståndsutbetalningar och få ut sökande i arbete snabbt, sprids i svenska kommuner under 1990-talet (Milton & Bergström 1998). Denna förändring kan delvis förstås som en övergång från det industriella samhället till det postindustriella och en övergång från ett fokus på trygghet till ett fokus kring ekonomisk risk (Clasen & Clegg 2011; K. Svensson 2019). Ett annat sätt att förstå denna förändring är utifrån termen *new public management*, ett paraplybegrepp som syftar till att bedriva offentlig verksamhet mer som privata företag och en ökad kontroll över verksamhetens kostnader, fokus på finansiell transparens och minskad detaljstyrning (Power 1997).

Åke Bergmark och Renate Minas (2007) påpekar även hur socialtjänstlagens utformning som ramlag medför att kommuner under 1990-talet försvagade rätten och skydds nätet för de stödsökande. Som exempel på detta tar de upp hur Konsumentverkets kostnadsberäkningar var grunden för Socialstyrelsens allmänna råd under tidiga 1990-talet, men så småningom började alltfler kommuner tillämpa en lägre nivå, den så kallade Tingsrydsnormen. I den norm som Tingsryds kommun använde sig av för att beräkna socialbidragets storlek, förhöll de sig till Socialstyrelsens rekommenderade kostnadsuppgifter men valde bort vissa poster, som exempelvis möbler och läkarbesök, med motiveringen att detta inte borde beräknas utifrån schablonbelopp utan snarare beaktas när kostnader uppstod (Johansson 2001:93f.). Regeringsrätten (nuvarande Högsta förvaltningsdomstolen) fastslog 1994 att kommuner hade rätt att sätta denna norm varvid alltfler kommuner sänkte biståndet för de sökande.

Allt fler kommuner anpassade sig efter Tingsrydsnormen och använde den fram till att det 1998 fastställdes en nationell lägstanivå för ekonomiskt bistånd,

riksnormen. Innan förhöll sig kommunerna till Socialstyrelsens allmänna råd, vilka endast var rekommendation, men fick genom riksnormen en lägstanivå att anpassa sig efter. De enskilda kommunerna förlorade rätten att bestämma den nivå de ansåg var skälig och fick därmed mindre handlingsutrymme för uppehållets storlek (Bergmark & Minas 2007). Även om riksnormen syftar till att vara en minimumnivå för kommunerna att förhålla sig till, har denna snarare anammats av kommunerna som den givna nivån att lägga sig på (Hjort 2012:8; Stranz 2007:33, 165), något som stärker resonemanget om att den svenska välfärdsstaten endast garanterar ett grundläggande minimum genom lagstiftning (jfr Stendahl 2008:537, 2010:80f).

En revidering av 1980 års socialtjänstlag gjordes runt millennieskiftet och den nya lagen, som även den heter socialtjänstlagen (SoL), röstades igenom 2001 och trädde i kraft 2002. Det är i skrivande stund den gällande socialtjänstlagen. I revideringen blev det holistiska perspektivet från föregående lag mindre tydligt och fokus riktades nu i stället på individer och familjer. Samhället och den geografiska aspekten fick mindre fokus än vid tidigare lag (Svensson & Åström 2013). I utredningen till den nya lagen lades fokus på de individuella aspekterna hos dem som söker sig till socialtjänsten och kommunens resurser kan beaktas när man beslutar om insats (SOU 1999:97). Det går att argumentera för att den enskildes rättigheter därmed försvagats med denna lag eftersom insatser kan vara avhängiga kommunens ekonomi. Samtidigt återinfördes rättigheterna kring att överklaga beslut (ibid.; Stranz 2007:37). Under perioden 1998–2001 kunde beslut om ”bistånd i annat fall”, en kategori som bland annat inkluderade möbler, tandvård och skulder, endast överklagas med kommunbesvär, vilket medförde att makten att ompröva besluten låg hos kommunen och inte hos förvaltningsdomstolarna (Johansson 2001:104). Karsten Åström (2018:133) poängterar att socialtjänstlagen fick en starkare rättighetskonstruktion genom 2001 års revidering, men att det samtidigt finns mer utrymme för social kontroll, framför allt för att ställa motkrav på yngre sökande i form av ”kompetenshöjande verksamhet”.

Den nuvarande socialtjänstlagen inleds med den så kallade *portalparagrafen* som tydliggör intentionerna för vad lagen ämnar åstadkomma:

Samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas
– ekonomiska och sociala trygghet

- jämlikhet i levnadsvillkor
- aktiva deltagande i samhällslivet.

Socialtjänsten skall under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser.

Verksamheten skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet. (1 kap. 1 § SoL)

De intentioner som här förmedlas kan å ena sidan peka på att lagen har stora ambitioner. Intentionerna liknar definitioner av socialt arbete som flera internationella organisationer (International Federation of Social Workers och International Association of Schools of Social Work) samt SSR (se SSR u.å.) har anammat och visar på ”det sociala arbetets solidariska” förtecken (Bergmark 1998:139). Å andra sidan är det termer som inte lätt går att operationalisera vid implementering av lagen, utan snarare är något som visar vad socialtjänstens arbete bör syfta till att uppnå eller sträva efter. Evelyn Brodtkin (2020) poängterar att denna form av vaga formuleringar med höga ambitioner kan vara ett strategiskt sätt för lagförfattaren att avleda konflikter och framställa lagtexten som mer hoppgivande än den praktiskt sett kommer att implementeras. Liknande kritik förde Bengt Börjeson fram 1974 rörande utredningen för socialtjänstlagen och Martin Börjeson av utredningen 2020 (Börjeson 2021).

I utredningen för 2001 års socialtjänstlag föreslås att socialbidraget, det som nu kallas ekonomiskt bistånd, ska lyftas ur SoL och utgöra en egen lag, ett förslag som liknar diskussionen kring SOFT-förslaget några decennier tidigare. Orsaken till detta menade utredarna var att bidraget har mist sin karaktär som tillfälligt ekonomiskt stöd, eftersom många erhöll bidraget under längre tid än vad som var avsett. En renodlad lag för ekonomiskt bistånd skapades ej, men ett förslag i utredningen som resulterade i en ny lag var att lyfta ur äldre invandrare som erhöll ekonomiskt bistånd varvid äldreförsörjningsstödslagen (SFS 2001:853) skapades och den ingår sedan 2010 i socialförsäkringsbalken. Skapandet av äldreomsorgslagen kan ses som ännu ett exempel på hur vissa grupper lyfts ur den generella fattigvården och in i socialförsäkringarnas trygghetssystem riktade till specifika grupper.

Cirka ett decennium efter att den nya SoL trädde i kraft kom etableringsreformen (SFS 2010:197), som skiftar försörjningsansvaret för nyanlända från kommunen till staten. Liksom den allmänna pensionen medförde att flera lyftes ur fattigvården ett sekel tidigare (Edebalk & Olsson 2010:400), medför etableringsreformen att en ny grupp tas från ekonomiskt bistånd till socialförsäkringen. Till en början rör det sig endast om ett fåtal tusen sökande, men fram mot mitten av 2010-talet blir antalet etableringsersättningsmottagare en allt större grupp (forsakringskassan.se). Under 2016 fick cirka 80 000 personer etableringsersättning som annars hade fått ekonomiskt bistånd, vilket motsvarar en knapp tredjedel av det utbetalade ekonomiska biståndet (Salonen 2019). Denna reform är den senaste stora reform som lyfter en grupp ur den generella kommunala fattigvården.

Teknik, digitalisering, standardisering och automatisering

Efter de tidigare fattigvårdslagarna har ny teknik kontinuerligt förts in i arbetet och förändrat, och till viss del effektiviserat, arbetet för socialarbetarna. Från att ha skrivit för hand gick handläggarna över till att skriva på skrivmaskin för att sedan gå över till datorer med digitaliserade dokument. Från att ha gjort beräkningar på papper har de gått över till miniräknare och sedan samma datorer som de skriver på. Efter övergången till datorer på 1990-talet har socialtjänsten påbörjat arbetet med digitalisering, vilket banar vägen för att använda algoritmer i handläggningsarbetet (L. Svensson 2019b; Zouridis, van Eck & Bovens 2020). Trelleborgs introduktion av en ”robot”, som sades handlägga klienters ansökningar på ett mer effektivt och rättssäkert sätt, medförde att en debatt om automatisering och digitalisering tog fart runt 2017 (Scaramuzzino 2019; L. Svensson 2019a) och även internationellt finns diskussioner kring att låta maskiner fatta beslut om välfärd (jfr Considine, McGann, Ball & Nguyen 2022).

Lupita Svenssons kartläggning från 2019 visar att ett ”automatiserat beslutsfattande” är relativt ovanligt, men desto vanligare är ”automatiserat beslutsstöd”, med andra ord är det inte roboten som i sig fattar besluten utan den bistår endast socialsekreteraren och föreslår åtgärder som socialsekreteraren fattar beslut om. Utifrån den mest använda tolkningen av kommunallagen (KL, SFS 2017:725) är det endast detta som tillåts, samtidigt som förvaltningslagen (FL, SFS 2017:900) öppnar upp för automatiserat beslutsfattande (L. Svensson 2019a,

2019b). Vem som bär ansvar för ett beslut som fattas automatiskt är omtvistat (Hedlund 2020).

Historiska tendenser

Utifrån ett historiskt perspektiv går det att se vissa trender i hur fattigvården i Sverige har bedrivits samtidigt som det finns vissa aspekter som tycks vara mer beständiga.

I 1847 och 1853 års fattigvårdsförordningar förtydligas att de ”förtjänta fattiga” har rätt till bistånd (Halleröd 1991:13) och denna uppdelning mellan förtjänta och icke-förtjänta fattiga är något som går igenom både i lagar och diskussion om fattigdom, och är även något som lever kvar i dagens arbete med ekonomiskt bistånd (Panican & Ulmestig 2016; Ulmestig & Eriksson 2018). Likaså går det att se att ansvaret för fattigvården sedan medeltiden har legat på den lokala administrationen, socknen och sedan kommunen (Halleröd 1991; Swärd 2019). Och med detta följer en ovilja mot nya invånare som kan tänkas söka stöd (Nilsson & Forsell 2013:126; Statskontoret 2020:19). Uppdelningen mellan de förtjänta och icke-förtjänta såväl som mellan de egna och ”utomsocknes” är centrala aspekter i *fattigvårdslogiken* (Panican & Ulmestig 2016). Det går även att se att familjeidealet lever kvar inom ekonomiskt bistånd eftersom biståndet utgår från hushåll, vilket förstås som en monogam relation med eller utan barn (Socialstyrelsen 2021a), och inte utifrån den enskilda individen som många andra trygghetssystem utgår från.

De som arbetar med fattigvården har professionaliserats under de senaste århundradena. Från att vara huvudsakligen kristna filantroper, som arbetar med frågan utifrån ett personligt engagemang och en utestängning från den politiska sfären, är de som nu arbetar inom fattigvården utbildade socionomer med en egen profession och facklig rörelse. Kvinnodominansen tycks dock ha varit gällande under hela tidsperioden. Runt 85 procent av studenterna på socionomutbildningen är kvinnor, en nivå som varit stabil sedan mitten av 1980-talet (Bengtsson 2020).

En aspekt som har förändrats i fattigvården är vilka som omfattas. Från att mer eller mindre inkludera alla som saknar medel för sin försörjning, i alla fall utifrån de mer inkluderande utformningarna av fattigvårdslagarna, har biståndet förändrats till att vara något som endast gäller dem som inte omfattas av andra

trygghetssystem, ett yttersta skyddsnät. Trygghetsreformerna gjorde att vissa av dem som tidigare varit beroende av fattigvård nu kunde få stöd i form av andra bistånd eller ersättningar, såsom pension, sjukpenning eller barnbidrag (Edebalk & Olsson 2010; Minas 2008). Dock medför inte detta per se att det är färre som söker eller får ekonomiskt bistånd. En tendens under de senaste decennierna har varit att människor är ”utförsäkrade” ur de allmänna socialförsäkringarna genom ökade krav och tidsgränser (för en översikt 1995–2015, se Börjesson 2018). Utbyggnaden av trygghetssystemen har med andra ord inte medfört att ekonomiskt bistånd i dag endast har en perifer roll utan det är fortfarande en betydande andel som får biståndet. Björn Halleröd (2003:238) beskriver att ekonomiskt bistånd ”utgör en sista försörjningsutpost och dess omfattning är en indikator på övriga försörjningssystemers tillkortakommande”, det vill säga att de som blir aktuella för bidraget är de som andra system inte lyckats fånga upp och som därigenom hamnar i det yttersta skyddsnätet.

Vissa aspekter tycks ha pendlat mellan två ytterligheter, som om fattigdom ansågs bero på strukturella aspekter eller en individuell brist på arbetsetik. Arbetsetiken var central under 1800-talet men ersattes vid sekelskiftet av en mer strukturell förklaringsmodell. Därefter svängde pendeln från ett fokus på att det var samhällets ansvar att minska fattigdomen till att mot 1900-talets slut vara individens ansvar att ”ta sig i kragen” och göra sig anställningsbar.

Ekonomiskt bistånd i dagens kontext

I den här delen av kapitlet kommer jag att förklara ekonomiskt bistånd utifrån dagens legala och organisatoriska kontext. Delar av denna kontext har jag antytt under historiebetraktningen av fattigvård, och dagens (och morgondagens) fattigvård är på flera sätt en fortsättning av den historiska fattigvården.

Ekonomiskt bistånd är det svenska välfärdssystemets yttersta skyddsnät och syftar till att ge stöd åt dem som inte kan försörja sig genom andra inkomster, såsom lön eller andra bistånd, sparade medel eller ”realiserbara” tillgångar som exempelvis bil. Renate Minas (2008:151) menar att det finns tre grundläggande principer för ekonomiskt bistånd: (1) det kommunala ansvaret för biståndet, ett lokalt ansvar som levt kvar sedan medeltiden (Swärd 2019); (2) distinktionen mellan berättigade och ej berättigade, vilket är den bärande tanken i fattigvårdslogiken

(Geremek 1986:13; Panican & Ulmestig 2016); samt (3) kravet att först och främst försörja sig genom eget arbete, en aspekt som både kan kopplas till att detta är det yttersta skydds nätet och till ett fokus att klienten så snabbt som möjligt kommer ut i arbete (jfr Bergmark, Bäckman & Minas 2017; Minas 2014; Nybom 2011).

Att det ekonomiska biståndet är det yttersta skydds nätet medför dock inte att alla som har ett behov per automatik är berättigade till bistånd. Snarare är det en rättighet att söka (Panican & Ulmestig 2016), varefter socialsekreteraren utreder klientens rätt till bistånd. Stödet är helt och hållet ekonomiskt och betalas vanligtvis ut månatligen till klienters bankkonton, men kan även vid ”mycket speciella omständigheter” betalas ut per rekvisition eller matkupong (Socialstyrelsen 2021a:97). Beslut om ekonomiskt bistånd regleras huvudsakligen i SoL samt Socialtjänstförordningen (SoF, SFS 2001:937), som utgör kompletterande föreskrifter till SoL, LVU (SFS 1990:52) och LVM (SFS 1988:870).³ Även FL och i viss mån KL påverkar arbetet för socialarbetarna, eftersom de reglerar handläggning av ärenden inom offentlig förvaltning respektive kommuners organisation.

Till skillnad från många bidrag inom det svenska socialförsäkringssystemet baserar sig inte ekonomiskt bistånd på en inkomstbortfallsprincip. Det ekonomiska biståndet har i stället som explicit syfte att en person ska uppnå en ”skälig levnadsnivå” (Socialstyrelsen 2021a), en formulering som kommer att problematiseras senare i kapitlet.

Rätten till bistånd

Klienters rätt till bistånd regleras i SoL:s fjärde kapitel. Detta kapitel inleds med *biståndsparagrafen*, som tar upp flera av de begrepp som är centrala för ekonomiskt bistånd:

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt.

³ LVU är förkortning av ”lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga” och LVM är förkortning av ”lagen om vård av missbrukare i vissa fall”.

Den som inte kan försörja sig men som kan arbeta har rätt till försörjningsstöd enligt första stycket om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande, i vilket ingår att vid behov delta i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning vid folkhögskola. Om det finns godtagbara skäl har den enskilde rätt till försörjningsstöd även om han eller hon inte står till arbetsmarknadens förfogande.[---]

Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv. (4 kap. 1 § SoL)⁴

Åtminstone fyra begrepp som är centrala för ekonomiskt bistånd går att se i denna paragraf. Först går det att se att biståndet ska fungera som ett yttersta skyddsnät i den mån klienten inte ska kunna få sina behov ”tillgodosedda på annat sätt”. För det andra går det även att se att klienten ska stå ”till arbetsmarknadens förfogande” för att ha rätt till bistånd. Den aspekten utvecklas senare i lagtexten där det förtydligas att socialtjänsten får begära att klienter utan annan aktivitet ska delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet (4 kap. 4 § SoL) och att socialtjänsten har rätt att minska eller dra in det ekonomiska biståndet om klienten inte gör så (4 kap. 5 § SoL). För det tredje står det att det kan finnas ”godtagbara skäl” för att en klient kan ha rätt till bistånd trots att hen inte står till arbetsmarknadens förfogande. Slutligen går det att se att det ekonomiska biståndet ska syfta till att försäkra klienten en ”skälig levnadsnivå”.

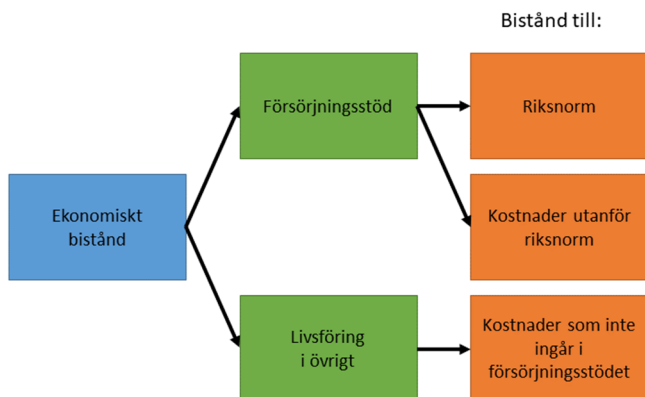
Vid en ansökan om ekonomiskt bistånd ska socialtjänsten öppna ett ärende (Socialstyrelsen 2021b:286) och inleda en ”individuell behovsprövning” (Socialstyrelsen 2021a:38). Detta är en term som inte direkt återfinns i SoL eller FL men som är en central del i utredningen av ekonomiskt bistånd och förklaras i *Ekonomiskt bistånd – handbok för socialtjänsten* (Socialstyrelsen 2021a). Propositionen till socialtjänstlagen (Prop. 2000/01:80) uttrycker att det alltid måste ske en ”individuell bedömning” vid prövning av rätt till bistånd. Enligt handboken (Socialstyrelsen 2021a:38f) signalerar den individuella prövningen att detta bistånd skiljer sig från de flesta andra svenska bidragssystem eftersom det inte bygger på inkomstbortfallsprincipen och att det ska ske en helhetsbedömning av ”hushållets totala situation”.

⁴ I återgivningen av biståndsparagrafen har jag strukit stycket som gäller när kommunen tar ut avgifter för behandling utifrån 8 kap. SoL.

Om bedömningar står det i handboken (Socialstyrelsen 2021a) bland annat att ”godtagbara skäl till att inte stå till arbetsmarknadens förfogande får bedömas från fall till fall” (s. 143) och om inkomster att det är ”viktigt att socialtjänsten i varje enskilt fall gör en helhetsbedömning” (s. 148). Handboken återkommer även ofta till begreppet ”skäligen” i dessa bedömningar, det vill säga vad det finns skäl för. Lagtexten återkommer ofta till att en viss bedömning kan göras eller att det går att göra undantag från en paragraf ifall det finns ”skäl” eller ”särskilda skäl”.

Vad biståndet består av

Det ekonomiska biståndets delar går att dela upp enligt nedanstående figur.



Figur 2.1

Uppdelning av ekonomiskt bistånd. Utifrån Socialstyrelsen (2021a:36).

Utifrån denna figur, som är hämtad från *Ekonomiskt bistånd – handbok för socialtjänsten*, går det att se att ekonomiskt bistånd är ett paraplybegrepp som innefattar såväl *försörjningsstöd* som *livsföring i övrigt*.

Försörjningsstöd

Försörjningsstödet syftar på det bistånd som ges för ett hushålls återkommande utgifter. I detta ingår den ”fasta” delen som gäller uppehälle: mat, tidningar, kläder etc. Detta beräknas och beslutas månatligen utifrån schablonbelopp, som kallas riksnorm. Nivån bestäms av regeringen varje år och preciseras i SoF. Fram till 2011 redogjorde Socialstyrelsen specifikt för kostnader för samtliga ”personkategorier” (exempelvis livsmedel, kläder, fritid/lek, hygienartiklar), men

sedan 2012 presenteras endast totalsumman (Socialstyrelsen 2022b). Förutom riksnormen används också en schablonsumma för andra hushållskostnader, som baseras på antalet medlemmar i hushållet (Socialstyrelsen 2021a:101f). Nedanstående tabell visar riksnormen 2023 för en månad för en ensamstående vuxen respektive ett sammanboende par:

Tabell 2.1

Riksnorm och hushållsavgifter för 2023, hushåll utan barn (kronor). (Källa: Socialstyrelsen 2022c)

	Riksnorm	Hushållutgifter	Totalt
Ensamboende vuxen	3 490	1 130	4 620
2 sammanboende vuxna	6 300	1 250	7 550

Riksnormen är samma för varje månad, även om själva kostnaderna för posterna kan variera från månad till månad, exempelvis kan det vara dyrare att köpa kläder inför vintern än det är inför övriga årstider. Som jag nämnt tidigare utgör detta endast en lägstanivå och en kommun får sätta en högre nivå, men att det dock sällan görs (Hjort 2012:8; Stranz 2007:165).

Förutom riksnormen finns även andra kostnader som inkluderas i försörjningsstödet, men där biståndet beräknas utifrån faktiska utgifter och inte utifrån schablonbelopp. Exempel på sådana kostnader är hyra, hushållsel samt medlemskap i fackförening och a-kassa. Vissa av utgifterna kommer att vara samma eller liknande från månad till månad, exempelvis hyra, medan andra kan variera månaderna emellan, exempelvis hushållsel. Utifrån en dom från Regeringsrätten 2010 (nuvarande Högsta förvaltningsdomstolen) får socialtjänsten inte använda schablonbelopp för utgifter utanför riksnormen utan måste pröva dem individuellt (Socialstyrelsen 2021a:107).

Beräkningen av det försörjningsstöd en klient (eventuellt) beviljas görs genom att addera riksnorm, hushållskostnader och godtagbara utgifter för att sedan subtrahera de inkomster klienten har. Det är med andra ord inte så att en klient som är berättigad till ekonomiskt bistånd nödvändigtvis får hela riksnormen utbetald till sig. En klient som har andra inkomstkällor får därmed mindre i bistånd, och om inkomsterna är så pass höga att de medför att klienten inte behöver mer för att nå upp till riksnorm, hushållskostnader och övriga kostnader får hen med stor sannolikhet avslag på sin ansökan. Dock tydliggör SoL att det

går att räkna med en högre nivå om det finns särskilda skäl att göra så. Beräkningen och utbetalningen till klienten sker vanligen månadsvis.

Som nämnts tidigare är en viktig grund för försörjningsstöd, och ekonomiskt bistånd i stort, att dess storlek inte är baserad på bortfallsprincipen, som exempelvis sjukförsäkring eller a-kassa är. En persons tidigare inkomster ska endast räknas med ifall de skulle kunna medföra att klienten inte torde ha behov av ekonomiskt bistånd eftersom hen hade kunnat spara sina medel (Socialstyrelsen 2021a:121f). Det går dock att argumentera för att vissa utgifter, som exempelvis hyra, beror på vad den enskilde hade råd att betala med tidigare lön eller bistånd. Dock ges den sökande i sådana lägen ofta ett rådrom att hitta billigare bostad för att således hamna på en likvärdig nivå med resterande klienter i kommunen (Socialstyrelsen 2021a:45).

Livsföring i övrigt

Livsföring i övrigt syftar till de kostnader som den enskilde behöver täcka för att uppnå en skälig levnadsnivå, men som inte är lika återkommande som de utgifter som ingår i försörjningsstödet. Exempel på utgifter som handboken tar upp är ”kostnader för tandvård, glasögon, sjukvård och medicin, umgänge med barn, flyttkostnad och begravning” (Socialstyrelsen 2021a:37). Vissa av dessa kostnader förekommer troligen sällan, ett par glasögon torde hålla en längre tid, medan andra kostnader kan återkomma månad efter månad, exempelvis umgängeskostnader eller medicin.

I handboken står att det inte går att göra några uttömmande uppräknings av vilka kostnader som kan räknas till livsföring i övrigt utan en individuell bedömning måste göras vid varje ansökan (Socialstyrelsen 2021a:123). I en studie av handläggning och bedömning av ekonomiskt bistånd i Malmö stad av Torbjörn Hjort (2012) för han fram vad de vanligaste ansökningarna över norm rörde:

Det finns vidare inte något som tyder på att det finns någon statistik kring ansökningar över norm. Vanliga ansökningar som nämns är busskort, kläder [...], hemutrustning, skulder (hyresskulder, men även andra typer av skulder), tandvård, cyklar till barn, medicin, träningskort, fritidsaktiveter och läger till barn och livsmedel. (Hjort 2012:14)

Skälig levnadsnivå

Både i lagtext och i handboken återkommer begreppet skälig levnadsnivå som den nivå som den sökande ska uppnå genom det ekonomiska biståndet. Nivån är inte tydligt definierad i lagtext eller förarbeten. I den senaste utredningen om en ny socialtjänstlag (SOU 2020:47, s. 645f.) framhålls att det finns ett syfte i att lämna tolkningen öppen för att därigenom bevara socialtjänstlagens status som ramlag samt att lagen därigenom blir flexibel i förhållande till individuella behov och samhällsekonomiska förändringar. Socialstyrelsen (2012) har avrått från att sätta likhetstecknen mellan riksnorm och skälig levnadsnivå och menar att en sådan bedömning inte är korrekt.

Det är svårt att säga att en person som genom bistånd eller andra medel uppnår en skälig levnadsnivå därigenom slutar att vara fattig. Både Simmel (1965:136) och Callan, Nolan och Whelan (1993) tar upp att det inte går att sätta en fast nivå där fattigdomen slutar, eftersom det är kontextuellt hur svårt det är att ta sig ur fattigdom samt att det kan finnas andra deprivationskriterier (se även Halleröd 1991). Alexandru Panican och Håkan Johansson (2016) redogör för att riksnormen är under EU:s gräns för relativ fattigdom eftersom biståndet understiger 60 procent av medianinkomsten i landet. En klient som har ekonomiskt bistånd och som kan sägas uppnå en skälig levnadsnivå upphör därmed inte per automatik att vara fattig. Likaså befinner sig bidragstagarna i en underordnad position där de ofta uppfattar det som skamfyllt att vara beroende av bistånd (Angelin 2009; Nybom 2014).

Kommunalt självstyre, uppdelning och ansvar

Det kommunala självstyret är en grundpelare i den svenska offentliga makten och står med i första paragrafen i regeringsformen (1 kap. 1 § RF, SFS 1974:152), den av Sveriges fyra grundlagar som reglerar statsskickets grunder. Det kommunala självstyret har varit en ideologisk grundval och en form av honnörsord som få har invänt sig mot (Bergmark & Minas 2007). Detta kan uppfattas som ett exempel på den representativa demokratin: hur lokala medborgare kan rösta om hur den egna kommunen, och dess olika verksamheter, ska styras. De lokala politikerna blir en viktig aspekt av hur kommunens socialtjänst drivs, eftersom de har inflytande i hur arbetet ska utföras (Bergmark & Lundström 2008:35) och det går även se det som "[...] ett tillbakadragande av nationalstatens ansvarstagande till

förmån för lokalt inflytande” (Bergmark & Minas 2007:223f.). Samtidigt menar Bergmark och Minas (ibid.) att det snarare rör sig om ”kommunal självförvaltning” eftersom kommunen fortfarande är under ”statlig kontroll”.

Socialtjänstlagen tydliggör i andra kapitlet att ekonomiskt bistånd faller under kommunens ansvarsområde:

Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän. (Utdrag ur 2 kap. 1 § SoL)

Med andra ord har kommunen ett yttersta ansvar förutsatt att det inte finns någon annan som ansvarar för den enskildes stöd eller hjälp. Kommunerna får, utifrån SoL och KL, möjligheten att delegera rätten att besluta å kommunens vägnar till enskilda (anställda) socialsekreterare. Socialsekreteraren delges då makten att fatta så kallade *slutgiltiga beslut* (Socialstyrelsen 2021b) om huruvida en ansökan om ekonomiskt bistånd beviljas eller avslås. Dessa beslut ska (i de flesta fall) även motiveras skriftligt (32 § FL).

Ansvaret kan i vissa ärenden begränsas till att endast ge akut stöd, som endast räcker till livsmedel, så kallad nödnorm eller matnorm. När en person söker stöd i en annan kommun än ”vistelsekommunen”, sträcker sig exempelvis endast kommunens ansvar till ”akuta situationer” (2a kap. 2 § SoL). Statskontoret (2020:19) poängterar att det finns en problematik i att vissa kommuner tycks försöka förmå personer att flytta till en annan kommun, och betala denna flytt, för att därigenom upphäva kommunens ansvar.

Besluten om ekonomiskt bistånd fattas inte alltid av en central socialtjänst i landets samtliga kommuner, utan i vissa kommuner finns flera olika enheter som arbetar med enskilda områden av kommunen. Även inom dessa enheter kan arbetet med ekonomiskt bistånd vara uppdelat i mindre grupper. Den vanligaste uppdelningen inom ekonomiskt bistånd var, enligt en kartläggning från 2008, *mottagsgrupper*, handläggning av ärenden för klienter som inte varit aktuella tidigare eller vars frånvaro var så pass lång att en ny utredning ansågs behövas samt *förenklad handläggning*, så kallad SOFT-handläggning (Bergmark & Lundström 2008). Socialtjänstens uppdelning kan sägas vara en antites till socialtjänstlagens ambitioner om ett holistiskt perspektiv med socialarbetare som generalister. Både specialisering och generalisering kan dock sägas ha olika fördelar, där expertis har

varit huvudincitament för specialisering och helhetssyn har varit incitament för generalisering (Grell, Ahmadi & Blom 2013).

Klienter inom ekonomiskt bistånd

Statistik om ekonomiskt bistånd och orsaker till att biståndsmottagare står utan medel publiceras årligen av Socialstyrelsen (2022a, 2022d). Jag kommer i detta avsnitt att använda mig av den senaste statistik som fanns tillgänglig i skrivande stund. Men på grund av det ekonomiska biståndets relativt varaktiga tendenser menar jag att denna statistik inte endast visar 2021 års uppgifter utan snarare ger en mer varaktig bild av vilka det är som får ekonomiskt bistånd. Som exempel på hur de här tendenserna är relativt varaktiga, kan Halleröds artikel från 2003 jämföras med uppgifterna från de senaste publikationerna från Socialstyrelsen (2022a, 2022d). På många sätt är det samma grupper av biståndsmottagare som de båda källorna redogör för trots att det nästan skiljer två decennier mellan dem.

Eftersom biståndet syftar till stöd vid alla former av ekonomiska hinder och ska fungera som ett yttersta skyddsnät för alla finns det inte en specifik klientgrupp som exempelvis för lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS, SFS 1993:387) eller äldreförsörjningsstöd. Dock finns det för SoL, samt för tidigare inkarnationer av fattigvårdslagar, vissa demografiska grupper som är mer förekommande bland dem som uppbär bistånd, vilket går att koppla till vilka som inte fångas upp av socialförsäkringar eller andra trygghetssystem (Halleröd 2003). Stora grupper som får bistånd är ensamstående män och i en något mindre utsträckning ensamstående kvinnor. En annan relativt stor grupp är utrikesfödda gifta eller sammanboende par med barn, men behovsbilden och antalet sökande är samtidigt något som varierar kraftigt mellan kommuner (Socialstyrelsen 2022a).

Något som förenar alla klienter är dock att de befinner sig i en asymmetrisk beroendeställning till socialsekreteraren (Nybom 2014; Panican & Ulmestig 2016). Denna beroendeställning baseras på tvång (Dahlberg, Johansson & Mörk 2009; Nybom 2011) genom exempelvis att villkora biståndet med att den sökande ska medverka i kommunala arbetsmarknadsprogram (Thorén 2008). Biståndet är även det yttersta skyddsnätet, vilket medför att det inte finns något annat alternativ för klienten. En klient som har fått avslag på sin ansökan har rätt att överklaga, men det kan vara en energi- och tidskrävande process. Wiweka

Warnling-Nerep (2018) kallar denna typ av förvaltningsbesvär för den ”lilla människans” juridik och menar att det saknas en solidaritet för hens situation i förvaltningsrätten. Håkan Gustafsson (2018) poängterar att det skett en individualisering av välfärdens rättigheter som medför att en förutsättning för att den enskilde ska få rätt är att hen måste vara kapabel, stark och aktiv.

Socialstyrelsen (2022d) samlar årligen in vilka försörjningshinder som rapporteras in bland dem som erhåller ekonomiskt bistånd, och de kan användas för att ge en bild av vilka det är som uppstår ekonomiskt bistånd. Dock kan bilden vara lite vansklig, eftersom den beror på en inrapportering där kategorierna inte alltid är helt glasklara, exempelvis kan kategorin ”sociala skäl” vara svår att precisera på ett tydligt såväl som oproblematiskt sätt. Denna statistik bör inte heller användas för att säga vem som är fattig i Sverige i dag, eftersom den utesluter alla dem som inte har rätt till bistånd. Likaså visar inte statistiken om ekonomiskt bistånd dem som når upp till riksnorm, men som fortfarande inte når upp över fattigdomsgränsen (jfr Panican & Johansson 2016). Slutligen är det viktigt att poängtera att Socialstyrelsens statistik redogör för dem som har blivit *beviljade* ekonomiskt bistånd. De personer eller grupper som nekas av olika skäl (för en intersektionell analys av beslut om ekonomiskt bistånd, se Hussénus 2019) samt de som inte söker på grund av avrådan (Minas 2001) eller på grund av andra hinder (Janssens & Marchal 2022) synliggörs inte i statistiken. Likaså syns inte de som har ett behov, men som inte inkluderas av välfärdssystemen (Qvarsell 2018a), som exempelvis papperslösa eller EU-migranter, eller de ”ohjälpta”, som väljer att inte söka eller som inte kan söka på grund av missbruksproblematik, psykisk ohälsa eller inte klarar att navigera i det komplexa välfärdssystemet (Karlsson 2019).

Bland de inrapporterade orsakerna till att få ekonomiskt bistånd är den absolut vanligaste att klienten är arbetslös men inte kan försörja sig genom a-kassa eller annan ersättning. Det kan bero på att klienten inte har rätt till a-kassa, eftersom hen inte har arbetat tidigare, att klienten har för låg a-kassa, eftersom hen inte har arbetat i tillräcklig utsträckning för att kunna bli självförsörjande, eller att klienten väntar på beslut från a-kassan och därmed får ekonomiskt bistånd i avvaktan. Runt 50 procent av dem som erhåller ekonomiskt bistånd rapporteras in som arbetslösa utan arbetshinder (Socialstyrelsen 2022d).

Det näst vanligaste försörjningshindret som rapporterats in är att klienten har arbetshinder på grund av sociala skäl, vilket rapporterades in för cirka 15 procent av dem som erhöll ekonomiskt bistånd. Den här kategorin är relativt omfattande

och inkluderar såväl gymnasister med ekonomiskt bistånd på grund av att föräldrarna inte kan vara försörjningskyldiga som någon med ett aktivt missbruk. Den tredje vanligaste orsaken som rapporterats in är att klienten är sjukskriven med läkarintyg men saknar rätt till sjukpenning, har otillräcklig sjukpenning eller inväntar beslut från Försäkringskassan, drygt 10 procent av biståndsmottagarna har rapporterats in i denna kategori (Socialstyrelsen 2022d).

För att återgå till Halleröds (2003) kommentar om att uppbärandet av ekonomiskt bistånd kan ses som en indikator på tillkortakommanden i andra försörjningssystem, går det att se att de kategorier som Socialstyrelsen (2022d) tar upp för försörjningsstöd i många fall skulle kunna omfattas av socialförsäkringar eller liknande om de haft tidigare inkomster. Exempelvis har sjukskrivna med läkarintyg rätt till sjukpenning om de har SGI (sjukpenninggrundande inkomst), och en person som är arbetslös har rätt till ersättning genom a-kassa om hen arbetat i viss omfattning tidigare. Det går utifrån detta att dra slutsatsen att en betydande del av dem som uppbär ekonomiskt bistånd gör det eftersom de inte är, eller tidigare har varit, etablerade på arbetsmarknaden. De kan därigenom inte ta del av de socialförsäkringar som är inkomstbaserade. Ifall SOFT-förslaget (SOU 1977:40) implementerats, hade troligen en majoritet av dem som i dag uppbär ekonomiskt bistånd sökt sig till Försäkringskassan i stället. Emellertid finns det även tendenser till ”utförsäkring”, det vill säga att de som tidigare ingått i socialförsäkringarna inte längre inkluderas (Börjesson 2018). De som tidigare haft skyddsnet genom socialförsäkringarna behöver nu i större utsträckning söka sig till socialtjänsten.

Drygt 40 procent av dem som erhöll ekonomiskt bistånd under 2021 hade detta bistånd i tio månader eller längre, vilket Socialstyrelsen (2022a) kategoriserar som ”långvarigt bistånd”. Detta trots att ekonomiskt bistånd i första hand ska ”fungera som ett yttersta skyddsnet för människor som har tillfälliga försörjningssvårigheter” (Socialstyrelsen 2021a:138, min understrykning).

Utredning för ny socialtjänstlag

Regeringen beslutade 2017 att tillsätta en särskild utredare för att göra en översyn av 2001 års socialtjänstlag. I direktiven för denna (Dir 2017:39) uttrycks dock att det fjärde kapitlet av socialtjänstlagen, det som reglerar rätten till bistånd, inte ska

revideras. Emellertid finns det vissa aspekter i den föreslagna lagen som kan ha betydelse för hur socialarbetare inom ekonomiskt bistånd kommer att arbeta med detta i framtiden. Exempelvis är ett av de huvudsakliga syftena med utredningen att socialtjänstlagen ska behålla sin ramlagskaraktär och att ”professionens roll” ska ses över så att dess handlingsutrymme inte tillintetgörs. Socialtjänstlagen blir därigenom inte endast en ramlag utifrån dess utformning, utan även utifrån att det är en uttalad ramlag med en uttalad intention att förbli en ramlag: ”Socialtjänstlagen har utformats med syftet att den ska vara en målinriktad ramlag, och de mål som anges i lagen har stor betydelse för hur socialtjänstens verksamhet inriktas och utformas” (SOU 2020:47 s.347). Andra lagar har även de ett tolkningsutrymme eller tillåter ett handlingsutrymme, men de har inte nödvändigtvis samma *uttalade intention* som ramlag.

Att rätten till bistånd inte ska revideras går att uppfatta på samma sätt som SOFT-förslaget inför 1980 års socialtjänstlag, förslaget att lyfta ur ekonomiskt bistånd ur 2001 års socialtjänstlag eller för den delen att fattigvården inte var ett prioriterat ämne när socialarbetare började utbildas. Biståndet blir även i utredningen en form av undantag till det professionella sociala arbetet eller en särart av det sociala arbetet. Utredningen öppnar upp för att socialtjänsten ska kunna erbjuda vissa insatser utan behovsprövning, men bland de stöd där detta inte får göras inkluderas ”ekonomisk hjälp” (s. 54, 694). Med andra ord kommer biståndet även i fortsättningen att vara behovsprövat.

I skrivande stund har det inte kommit någon proposition för ny socialtjänstlag.

Sammanfattning

I det här kapitlet har jag både redogjort för dagens ekonomiska bistånds historiska bakgrund och för den rättsliga och organisatoriska kontext som det ekonomiska biståndet i dag befinner sig i.

Dagens ekonomiska bistånd har en historisk bakgrund i fattigvården som, i en svensk kontext, går att spåra åtminstone till 1600-talet. Dagens ekonomiska bistånd kan ses som en vidareutveckling av den tidigare fattigvården. Spår av fattigvårdslogiken finns kvar i dagens bistånd och kommer med stor sannolikhet att finnas kvar i kommande former av fattigvård. Aspekter som

”hemortsbegreppet”, ”arbetsvärdesläran”, ”förtjänta fattiga” och ”familjen som enhet” går det att se spår av även i den nuvarande socialtjänstlagen.

Det ekonomiska bistånd som är i fokus i avhandlingen regleras utifrån SoL, men den är en ramlag som lämnar stort tolkningsutrymme, såväl för kommunerna som organiserar arbetet som för socialsekreterarna som beslutar om ekonomiskt bistånd. Det ekonomiska biståndet syftar till att säkra klienten en ”skälig levnadsnivå”, vilket är en vag term som uttryckligen inte definieras i lag, förarbete eller av Socialstyrelsen. Trots detta tolkningsutrymme och vaghet finns dock vissa aspekter som kännetecknar ekonomiskt bistånd, oavsett vilken socialtjänst i landet det rör sig om. Utifrån Minas (2008) utgår biståndet alltid från ett kommunalt ansvar, där de sökande kan nekas bistånd om de inte anses vara berättigade och i första hand ska försöka försörja sig genom eget arbete.

Kapitel 3 – Tidigare forskning

Kapitlet redogör för tidigare forskning som är av relevans för avhandlingen. Fokus i första delen av kapitlet är på beslutsfattande i ekonomiskt bistånd och handlingsutrymme däri. Men jag berör även närliggande forskning som kan vara av betydelse, exempelvis beslutsfattande inom andra myndigheter. Andra delen av kapitlet berör tidigare forskning kring dokumentation och skrivande inom socialt arbete samt närliggande forskning, det jag tidigare har benämnt som pappersgöra. Sist i kapitlet kommer jag att ge en kortare sammanfattning av forskningen samtidigt som jag visar en kunskapslucka i deras överlappning. Då handlingsutrymme utgör studiens teoretiska ramverk kommer viss forskning rörande handlingsutrymme att refereras i nästkommande kapitel och inte i detta.

Mycket av forskningen som tas upp, både om beslut om ekonomiskt bistånd och pappersgöra, rör Sverige, vilket beror på att avhandlingen har sin utgångspunkt i en svensk kontext. Den svenska välfärdsstaten, som kan kategoriseras som en socialdemokratisk välfärdsstat (Panican & Johansson 2016), skiljer sig i sin utformning från många andra välfärdsstater, och då framförallt de icke-socialdemokratiska. Den internationella forskning jag tar upp måste förstås utifrån att den inte syftar på samma legala, politiska, organisatoriska eller professionella kontext som de svenska studierna utgår från. Även om de flesta europeiska länder, och även många utanför Europa, har någon form av lagreglerat yttersta skyddsnät är detta utformat på olika sätt och ofta beror denna utformning på historiska och politiska faktorer. Det finns dock likheter mellan kontexterna som gör vissa internationella studiers fynd relevanta även för en svensk kontext. Sverige kan i vissa avseenden jämföras med andra OECD-länder, eftersom utgifterna för sociala utgifter är i nivå med genomsnittet av länderna samtidigt som ersättningsnivån är bland de lägsta bland länderna räknat utifrån del av medianinkomsten (Johansson 2019). Sverige brukar ingå i samma kategori som de övriga nordiska länderna i kategoriseringar av välfärdsregimer eller välfärdssystem, samtidigt som det bör poängteras att det finns betydande nyanser

även inom dessa kategorier (ibid.). Jussi Tervola, Merita Mesiäislehto och Joonas Ollonqvist (2022) menar att även om Sverige och Finland har liknande socialbidragssystem så är Finlands mer inkluderande i den mån att det fångar upp fler och att fler är berättigade. Johanna Kallio, Helena Blomberg och Christian Kroll (2013) visade i en studie av nordiska socialsekreterares attityder att de svenska socialsekreterarna var mindre benägna att se individualistiska förklaringsmodeller till klienters fattigdom än sina nordiska kollegor. En betydligt lägre andel av de svenska och danska socialsekreterarna ansåg att klienters fattigdom berodde på att de inte ville arbeta jämfört med socialsekreterarna i Finland och Norge. Likaså tyckte de svenska socialsekreterarna i mindre utsträckning att klienterna borde vara tacksamma för den hjälp de får. Det går även att argumentera att det trots olika välfärdsregimer eller välfärdssystem finns likheter i hur biståndet fungerar i praktiken. I en studie av Rickard Ulmestig och Greg Marston (2015) ser de exempelvis att det trots betydande skillnader mellan det svenska och det australiensiska biståndssystemet har de olika ländernas klienter liknande upplevelser, exempelvis i hur de ser på socialsekreterarnas påverkan på deras rättigheter till bistånd.

Tidigare forskning om beslutsfattande om ekonomiskt bistånd

Beslutsfattande inom ekonomiskt bistånd är något som har beforskats i stor omfattning, och mycket av den forskning som finns har ett fokus på det handlingsutrymme som socialsekreterare anses ha. Detta är delvis för att beslutsfattande inom ekonomiskt bistånd rör gräsrotsbyråkrater som ska implementera den policy och lagar som finns och att de anses ha ett betydande handlingsutrymme i detta arbete (jfr Lipsky 2010). Att detta perspektiv har fått en så stor spridning inom just socialt arbete och professionsstudier kan bero på att det ger ett existensberättigande för det professionella sociala arbetet, utan något handlingsutrymme skulle professionens roll vid beslutsfattande vara ringa. Ofta har professionella själva lyft fram ett professionellt beslutsfattande präglat av stort handlingsutrymme som ett bättre arbetssätt (Sainsbury 2008). Sedan tycks det även finns en konsensus kring att socialsekreterare har ett relativt stort handlingsutrymme, endast ett fåtal forskare (exempelvis Howe 1991) och andra

källor (exempelvis SOU 2020:47) menar att socialsekreterares handlingsutrymme är kraftigt begränsat eller icke-existerande.

Variation och handlingsutrymme

Flera forskare har påvisat att det finns en variation i socialsekreterares bedömningar av ekonomiskt bistånd. Både vinjettstudier (Gustafsson, Hydén & Salonen 1993; Skogens 2005; Stranz 2007) samt studier av faktiska ansökningar (Hussénus 2019; Stranz, Karlsson & Wiklund 2017) visar variation i bedömningar av ekonomiskt bistånd. Studier visar skillnader mellan kommuner (Stranz & Wiklund 2012), mellan socialkontor i kommunen, mellan arbetslag samt mellan enskilda socialsekreterare (Gustafsson, Hydén & Salonen 1993; Stranz 2007) och där synen på vad som utgör skälig levnadsnivå även varierar (Angelin, Hjort & Salonen 2014). Det är svårt att se vilka faktorer som direkt påverkar beslutsfattandet och Hugo Stranz (2007:208) uttrycker det som att ”handläggning av socialbidrag är en verksamhet som präglas av en låg grad av förutsebarhet och de faktiska differenser som går att iakttä är relativt svårförklarade”. Dock finns det vissa mönster som går att se i studierna, bland annat visar Klara Hussénus (2019) att socialsekreterarnas bedömningar ofta utgår från en syn på att mannen är familjeförsörjare och bedömdes hårdare om han inte tycktes försöka bidra till hushållets försörjning. För kvinnor visade mönstret att socialsekreterare var mer benägna att avslå deras ansökan om de uppvisade någon form av missbruksproblematik. En studie av Hugo Stranz, Patrik Karlsson och Stefan Wiklund (2017) visade att socialsekreterare var mer benägna att bevilja en ansökan ifall klienten redan hade en etablerad kontakt med Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen. Det går att se att det framför allt är i de ärenden som uppfattas som mer komplexa som socialsekreterarnas bedömningar tenderar att skilja sig åt (Gustafsson, Hydén & Salonen 1993) och ärendemängden tycks påverka socialsekreterarnas bedömningar. Både Stranz (2007) och Gustafsson, Hydén och Salonen (1993) pekar på ett positivt samband mellan ärendemängden och benägenheten att bevilja ansökningar.

I flera studier lyfts SoL:s ramlagskaraktär upp som en förklaring till variationen inom bedömningar av ekonomiskt bistånd och det stora handlingsutrymme som socialsekreterarna anses ha. Det finns stort utrymme för kommunerna att bestämma hur socialtjänsten organiseras (Bergmark, Bäckman & Minas 2017) samt om dess budget (Minas, Wright & van Berkel 2012). Vissa studier

poängterar att socialsekreterares handlingsutrymme till stor del beror på ramlagskaraktären (Wörlén 2010), medan andra studier lyfter fram att det är socialsekreterarna själva som tillskriver ramlagen denna effekt på deras handlingsutrymme (Kjellbom 2015). Pia Kjellbom (ibid.) kunde exempelvis i en studie av ekonomiskt bistånd till hyresskulder se att socialsekreterarna ofta uppfattar att ramlagskaraktären är en förutsättning för att de ska kunna göra individuella bedömningar. Endast vid något tillfälle i studien uppfattar socialsekreterarna SoL som en rättighetslag, det vill säga en lag som ger klienten rätt till en viss insats eller bistånd. Marie Wörlén (2010) poängterar att ramlagskaraktären medför att socialsekreterarna har utrymme att göra prioriteringar i sitt arbete, både vad gäller vilka klientgrupper som får resurser och vilka principer som guidar socialsekreterarna i arbetet (se även Wörlén & Bergmark 2012). I studien redogör socialsekreterarna för att de huvudsakligen utgick från "lagstiftning" i bedömningarna men att även den "egna professionella uppfattningen", "brukares synpunkter" och "interna regler och riktlinjer" lyfts upp som betydande faktorer vid beslutsfattande (Wörlén 2010). Även Torbjörn Hjort (2012) poängterar att socialsekreterare lutar sig mot interna regler i form av kommunala riktlinjer vid bedömning av ekonomiskt bistånd, men att dessa riktlinjer inte täcker alla situationer och socialsekreterarna blir tvungna att ta ställning till klientens konkreta situation.

Även rörande aktivering av klienter finns forskning om handlingsutrymme. Katarina Thorén (2008) studerar beslut om klienters aktivitet i aktiveringsprogram och menar att socialarbetarna förhåller sig till den "politiska-institutionella kontexten", den "organisatoriska kontexten" samt "normativa antaganden" i sitt beslutsfattande. Utifrån dessa aspekter skapar socialarbetarna sedan "informella praktiska strategier", som exempelvis innefattar kategorisering av klienter utifrån normativa kategorier. Peter Raeymaeckers och Danielle Dierckx (2013) studerade aktivering av biståndsmottagare i en belgisk kontext och visar på att vissa socialarbetare intar ett bemyndigande arbetssätt, i vilket de upplever stöd från kollegor, medan andra intar ett disciplinerande arbetssätt, och antar i detta fatalistiska attityder till sitt jobb och klienter. Rik van Berkel och Paul van der Aa (2012) skriver i en internationell metaanalys att arbetet med aktivering visserligen tillåter ett handlingsutrymme, men att det går att argumentera för att det inte finns utrymme för ett professionellt arbete som stödjer klienterna. Detta då organisationen inte ger socialarbetarna stöd i aktiveringsarbetet.

Susana Vilhena (2020) visar i en norsk studie av *sosialhjelp*, norska motsvarigheten till ekonomiskt bistånd, hur socialsekreterarna kategoriserade de hjälpsökande utifrån deras foglighet. Dessa kategorier fick sedan en stor inverkan på hur socialsekreterarna bedömde klientens agerande. Vissa kategorier var socialsekreterarna mer benägna att ge negativa konsekvenser, som minskat bistånd, medan andra kategorier behandlades på ett mer förlåtande sätt. Andra sätt som klienter delas upp är utifrån huruvida de uppfattas förtjäna stöd (Wörlén & Bergmark 2012) respektive huruvida de upplevs känna till sina rättigheter eller ej (Hjort 2012). Vicki Lens (2008) visar hur klienter kategoriseras i grupper utifrån deras uppfattade villighet att arbeta eller vilka arbetshinder de hade, exempelvis ”kortvariga klienter redo att ta arbete” eller ”långvariga klienter med flertal hinder”, och att det är en form av ”byråkratisk genväg” att bedöma grupper i stället för varje enskild klient (se också Höjer, Berlin, Szücs & Liljegren 2021). Beslut kan även förankras med arbetslaget (Svensson 2018, 2021) eller med arbetsplatsnormer (Jacobsson & Hollertz 2021; Kjellbom 2015) för att minska risken för socialsekreteraren att få skuld för det fattade beslutet.

Dessa studier (Kjellbom 2015; Lens 2008; Svensson 2018, 2021; Vilhena 2020; Wörlén & Bergmark 2012) visar hur socialsekreterare vid ett stort handlingsutrymme medvetet eller omedvetet skapar nya regler, normer eller begränsningar som minskar deras handlingsutrymme, som att klumpa ihop klienter till kategorier och skapa regler för dessa. Samtidigt medför de här nya begränsningarna att de är mer säkra på att inte bli beskyllda för de val de gör (jfr Hood 2020). I Stranz (2007) avhandling om variation i bedömningar utifrån vinjetter pekar han dock på att det var de unika förutsättningarna i vinjetterna som styrde socialsekreterarnas bedömningar, med andra ord är fokus inte endast på förutgivna handlingsnormer eller kategorier.

Det är inte bara kategoriseringar som kan påverka beslutsfattandet om ekonomiskt bistånd, utan även föreställningar och heuristik (tankemässiga genvägar) påverkar. Både i ett internationellt (Geremek 1986) och i ett svenskt perspektiv (Sahlin 1994) beskrivs bilden av den värdiga och den ovärdiga fattiga, ett resonemang kopplat till fattigvårdslogiken och hur huvudprincipen är att endast hjälpa de värdiga fattiga (Panican & Ulmestig 2016). I en dansk studie visade Troels Fage Hedegaard (2014) att synen på bidragssökande ofta byggde på stereotypa föreställningar som han kallar ”stackars Carina” och ”slöa Robert”. Dock menar Fage Hedegaard att dessa fördomar kan vara ett sätt att greppa den komplexa

situationen kring fattigdom. Likaså visar Jacob Magnussen och Idamarie Leth Svendsen (2018) att heuristik kan göra beslutsprocesser praktiskt möjliga, och Kristina Carlsson Stylianidis (2021) menar att ”vanans makt”, att inte reflektera kring handlingsalternativ, kan ge en form av psykologisk lättnad vid beslutsfattande.

Sociala rättigheter

De rättigheter som berörs i detta stycke kommer huvudsakligen att handla om de sociala rättigheterna, vilka Landau (2012:190) beskriver som ”rights of citizens [sic!] to receive services such as food, health care, housing, and social security”. Goodin (1988) tillhör en av de främsta kritikerna av handlingsutrymme i välfärdsstaten och menar att det kan utgöra ett hinder för att medborgare ska kunna få sina rättigheter uppfyllda. Wörlén och Bergmark (2012) menar att ett stort handlingsutrymme kan medföra att huruvida en klient får stöd kan bero på socialsekreterarens föreställningar och åsikter. I en amerikansk studie visar Sara Bruch och KaLeigh White (2018) att när delstaten gavs mer handlingsutrymme genom att federala lagar lades på delstatsnivå, så minskade även medborgarnas rättigheter vad gällde försörjningsinsatser. Även Alexandru Panican och Rickard Ulmestig (2016) problematiserar hur det stora handlingsutrymmet i ekonomiskt bistånd medför att det inte går att se en legal förutsägbarhet, vilket de menar behövs för att det ekonomiska biståndet ska kunna ses som en rättighet. Sara Stendahl (2008) poängterar att välfärdsstaten sällan levererar förutsägbara sociala rättigheter och att staten endast kan garantera ett grundläggande minimiskydd. Ciara Fitzpatrick, Gráinne McKeever och Mark Simpson (2019) analyserar sociala rättigheter utifrån T.H. Marshall och menar att ett stort handlingsutrymme för beslutsfattare kan vägas upp med en syn på att klienter har moralisk rätt till skydd. Detta medför dock att klientens rätt beror på om samhället ser det som en moralisk rätt, vilket författarna menar att det inte görs i dagens välfärdssamhälle, och på grund av det här beroendet går det inte att säga att klienten får rätt till välfärd.

Håkan Gustafsson (2002) poängterar att sociala rättigheter förutsätter ett visst mått av politisk resurstilldelning eftersom deras förverkligande kostar den offentliga sektorn pengar, till skillnad från medborgerliga rättigheter, som yttrandefrihet eller mötesfrihet. Alexandru Panican och Sune Sunesson (2004) tar upp hur de sociala rättigheterna ofta blir underordnade kommuners självstyre och

ekonomi på ett sätt som politiska och civila rättigheter inte blir. De exemplifierar detta med att en kommun kan mena att det inte finns budget för en viss insats enligt SoL samtidigt som det skulle vara nästintill omöjligt att uttrycka att de inte har budget att genomföra kommunalval. Vidare menar Gustafsson (2018) att individualiseringen av välfärdens rättigheter medför att de kan skydda enskilda kapabla individer men inte ge ett universellt samhällsskydd. Den gemenskap som behövs för det universella skyddet luckras upp genom att individerna, och inte allmänheten, hamnar i fokus. Gustafsson menar att det som behövs för att trygga samhällsskyddet inte är ett ökat fokus på individuella rättigheter utan ett förutsägbart rättsligt ansvar, det vill säga ett fokus på *vem* som har ansvaret att lösa problemen snarare än hur individen kan göra för att få sina rättigheter tillgodosedda.

SoL är bitvis formulerad som att ekonomiskt bistånd är en rättighet, exempelvis uttrycker biståndsparagrafen att ”[d]en som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden [...]” (4 kap. 1 § SoL, min understrykning). Men som jag redogjort för tidigare uppfattas den ofta inte som en rättighetslag (Kjellbom 2015). Alexandru Panican och Rickard Ulmestig (2016) menar att klientens rättigheter endast sträcker sig till att söka stöd och att det går att problematisera huruvida rättigheter går att åberopa när beslutsfattande socialsekreterare har ett relativt stort handlingsutrymme (jfr Goodin 1988). Rickard Ulmestig och Greg Marston (2015) poängterar även att SoL:s utformning och socialsekreterarnas handlingsutrymme gör att det är svårt för en klient att utifrån förstå *varför* ett visst beslut fattas i deras ärende. Samtidigt visar Sahlin (2019) att det bland klienterna finns en uppfattning om att socialsekreterarnas arbete i hög grad är regelstyrt och att de saknar handlingsutrymme i bedömningen av ekonomiskt bistånd, en syn som liknar den som många socialsekreterare inom andra arbetsområden har på ekonomiskt bistånd (Liljegren 2008). Dock visar Anna Angelin (2009) i sin avhandling på motsatsen, klienterna beskrev där de enskilda socialsekreterarnas diskretionära makt som mycket stor.

Socialsekreterare som beslutsfattare

De socionomer som arbetar inom ekonomiskt bistånd är ofta relativt nyexaminerade (något jag redogör för senare). Detta är en faktor som kan påverka deras handlingsutrymme, eller hur de använder sig av sitt handlingsutrymme.

Socionomer med längre erfarenhet tenderar att uppfatta sitt handlingsutrymme som större (inom äldreomsorg, se Olaison, Torres & Forsell 2018). De som är nyare inom arbetsområdet har ofta ett mer regelbaserat perspektiv i sitt arbete och tenderade i större utsträckning att tillskriva personers fattigdom individuella orsaker, exempelvis lättja eller ovilja att ta sig ur fattigdomen (Kallio, Blomberg & Kroll 2013; Meeuwisse, Scaramuzzino & Swärd 2011:17f.; Oberfield 2020). Det går även att se att de socialsekreterare som har socionomexamen (eller motsvarande) är mer benägna att se strukturella orsaker till klienters fattigdom, både i en svensk och en nordisk kontext (Kallio, Blomberg & Kroll 2013). De som har mer erfarenhet av arbetet kan arbeta fram strategier för att skapa ett handlingsutrymme och att motivera de beslut de önskar fatta (Kjellbom 2015) medan de yngre och mindre erfarna är mer beroende av chefens välvilja (jfr Liljegren 2008). Samtidigt visar Stranz (2007) och Stranz, Karlsson och Wiklund (2017) att mer erfarna socialsekreterare tenderar att vara mindre generösa och att det kan förklaras som ett uttryck av en budgetmedvetenhet.

Beslutsfattande inom ekonomiskt bistånd är på många sätt en social aktivitet som innefattar fler personer än den beslutsfattande socialsekreteraren. Kerstin Svensson (2018, 2021) visar hur socialsekreterare som fattar beslut om ekonomiskt bistånd för våldsutsatta kvinnor får relativt fria tyglar av kommunen, men genom att samtala med kollegor kring besluten skapas en form av praxis och konsensus i arbetslaget. Det kan finnas en solidaritet i arbetslaget som socialsekreterarna inte vill bryta. Kjellbom (2015) redogör för hur det skapas interna ”arbetsplatsnormer” för bedömning av ekonomiskt bistånd vid sidan om de formella lagarna och reglerna, och dessa normer uttrycks genom en förväntan och socialt tryck från kollegor och chef. Även Torbjörn Hjort (2019) menar att det är svårt att gå emot arbetslagets bedömning och framför allt att vara mer generös än resterande grupp. Hjort (2012) visar också att socialsekreterarna generellt ansåg att riksnormen var för låg, men att de upplevde en *spridningsrisk* om någon beslutar över denna, som medför att fler då förväntar sig att få mer än riksnormen.

Kerstin Jacobsson och Katarina Hollertz (2021) visar i en studie av Försäkringskassan hur de kollegiala mötena hade en normerande effekt på bedömningarna, vad de kallar för en *normativ impregnering*, vilket var ett uttryck för en form av informell byråkratisk eller hierarkisk styrning av arbetet ovanifrån. Samtidigt medförde denna ”handlingssamordning” att handläggarna skyddades

från kritik av omvärlden (jfr Hood 2020). Beslutsfattare kan emellertid göra motstånd mot en sådan normativ styrning. Håkan Johansson och Ida Seing (2022) visade i en studie av en normativ styrningsmodell inom Arbetsförmedlingen hur vissa handläggare omfamnade styrningen medan vissa något cyniskt lät sig styras även om de inte riktigt trodde på modellen. Andra handläggare gjorde motstånd mot styrningen vilket både kunde ske genom sarkasm och att skämta om modellen såväl som att öppet kritisera den. Johansson och Seing såg att de som var mer nyanställda tycktes omfamna modellen mer medan de mer seniora gjorde mer motstånd samt även tilläts ett arbetssätt som var i konflikt med de överordnade då de hade en förankrad position i verksamheten. Även Marcus Lauris (2016) avhandling visar på en liknande normativ styrning. Lauri argumenterar för att socialsekreterarna alieneras från varandra då krav på likformighet kommer från ideal om evidensbaserad, rationalitetskrav där socialsekreterarnas känslor ska kopplas bort, dokumentationskrav och samhällsideal.

Laurie S. Goldman och Erica Gabrielle Foldy (2015) fokuserar på de kollegiala mötena och studerade vilken roll dessa hade för socialsekreterare inom barnavård respektive socialt arbete med arbetslösa i en amerikansk kontext. Det Goldman och Foldy såg var att socialsekreterarna inom barnavård använde de interna mötena till att skapa en nyanserad bild och förståelse av klientens behov och situation, medan handläggarna i arbetet med arbetslösa använde möten för att bättre passa in klientens situation i organisationens förutbestämda ramar. Liknande fynd gjorde Tony Evans (2013) i en studie bland socialsekreterare i England. Evans såg att vissa socialsekreterare intog ett perspektiv kring att det var mer rättvist för klienterna ifall allas ansökningar hanterades på samma sätt, en form av *sekventiell rättvisa*, medan andra ansåg att det var mer rättvist att bedöma situationen utifrån konsekvenserna av ansökningarnas hantering, det vill säga *rättvisa konsekvenser*. Majka M. Ryan och Martin J. Power (2020) såg liknande positioner i de arbetslag de studerade. I en irländsk studie av bedömning av biståndstagares hemvist såg de att vissa intog ett *nomokratiskt* perspektiv kring beslutsfattande, där fokus låg på att tolka regler lika för alla klienter, medan andra intog ett *telokratiskt* perspektiv där socialsekreterarna tolkade reglerna utifrån situationen och använde sitt handlingsutrymme i större utsträckning. I en jämförande studie av Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen visar Katarina Hollertz, Ylva Wallinder och Kerstin Jacobsson (2021) att Försäkringskassan tenderade att reducera klienten för att passa in i de standardiserade lösningarna

medan Arbetsförmedlingen anpassade sin handläggning utifrån klientens behov (men se även Stendahl 2008). Det den tidigare forskning som lyfts fram visar är att förhållningsätt till regler, standardiseringar och handläggning kan skilja sig mellan olika organisationer, olika enheter inom dessa organisationer samt mellan olika handläggare inom samma enhet.

Hugo Stranz (2002) menar att socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd har ett handlingsutrymme, eller en handlingsfrihet som han uttrycker det, men att friheten är under vissa förutsättningar. Socialsekreteraren måste ha tillhörighet till organisationen och viss makt över dess resurser för att kunna ha handlingsutrymme. Samtidigt utsätts socialsekreteraren för kontroll ovanifrån, som exempelvis att behöva använda sig av vissa verktyg i arbetet. Slutligen är utbytbarhet en aspekt i socialsekreterares handlingsutrymme, eftersom organisationens kontroll över socialsekreterarna bygger på att de kan bytas ut. En socialsekreterare som har unik och oersättlig kompetens kommer därigenom att kunna utöva ett större handlingsutrymme än sina kollegor. Liknande slutsatser uppvisar Roine Johansson (1992/1997) i sin avhandling om byråkratins gränser även om han inte tar upp socialsekreterare eller socionomer specifikt. Johansson poängterar att byråkraten är lönearbetare och att ett sätt för organisationen att kontrollera byråkratens arbete är att kontrollera tjänsten och lönen. Organisationer, betonar Johansson, har ett fokus på att spara in medel genom att göra arbetet mer effektivt och försöker ofta effektivisera arbetet utifrån att det skulle fungera som ett löpande band.

Socialsekreterarens arbete både möjliggörs och begränsas av socialtjänsten. Socialtjänsten är en förutsättning för socialsekreteraren att arbeta professionellt med ekonomiskt bistånd. Samtidigt kan socialtjänsten ställa krav på socialsekreteraren (exempelvis hur hen ska göra bedömningar) samt hindra hen att utföra arbetet om hen inte följer dessa krav (exempelvis genom att avskeda, inte ge samma löneökning eller socialt tryck). Emellertid finns det ofta möjlighet för socialsekreteraren att vara flexibel i vissa ärenden och välja att bortse från vissa regler, dock kan hen inte vara flexibel med alla klienter vid alla tillfällen (jfr Lipsky 2010). Ingrid Sahlin (2019) menar att socialsekreteraren har en form av *dubbel diskretionär makt* eftersom hen dels har ett handlingsutrymme genom att kunna välja att frånga vissa regler, men även har ett handlingsutrymme för vilka ärenden hen väljer att göra så. Lina Ponnert (2007:185, 193) menar att socialsekreterare inte bara styrs av vad lagen eller organisationen möjliggör utan även av sin egen

moral. Socialsekreterare som föreslår beslut inför socialnämnden om LVU behöver dels *tillräckliga bevis* för att beslutet ska hålla i förvaltningsrätten, dels en *moralisk övertygelse* om att beslutet är rätt.

En annan aspekt som flera forskare för fram om socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd är socialsekreterarnas betydande ärendemängd i förhållande till det arbete de ska utföra, ett samband som Lipsky (2010) menar utmärker gräsrotsbyråkrater. Wörlén och Bergmark (2012) såg att socialsekreterare inom socialtjänsten, vilka alla inte jobbade inom ekonomiskt bistånd, upplever att de har för lite tid för sitt arbete och måste prioritera bland sina ärenden. De prioriterade vilka ärenden som skulle handläggas härnäst och vilka ärenden de skulle spendera mer tid på än andra. Höjer et al. (2021) visar att socialsekreterarna använder sig av många olika strategier för att hantera överbelastningen inom sitt arbete och då framför allt att sänka kvaliteten på arbetet för att hinna mer samt även att sänka sitt engagemang och inte bry sig om arbetet längre (jfr Meeuwisse, Scaramuzzino & Swärd 2011:14). Även Tummers och Bekkers (2020) menar att socialsekreterare har visst handlingsutrymme i hur de vill använda sin tid och att detta fungerar som en form av coping-mekanism för att klara av arbetet (se även Lipsky 2010; Vedung 2015). Anett Schenk (2015) beskriver hur handläggare inom Försäkringskassan upplever en pressad arbetssituation som medför att de får svårt att efterleva en professionell yrkesnorm. Handläggarna upplevde även att deras och organisationens tolkning av denna roll ej sammanföll. Andra sätt som socialtjänsten hanterar arbetsbördan på är att hindra personer från att bli klienter, så kallat gatekeeping, genom att avråda dem från att ansöka (Minas 2001) eller göra ansökningsförfarandet svårare genom att inte tillhandahålla information eller att ha korta öppettider (Janssens & Marchal 2022).

Jerry Mashaw (1983) studerade beslutsfattande vid ansökningar om handikappersättning i en amerikansk kontext och kategoriserade tre perspektiv på administrativ rättvisa. Den *byråkratiska rationaliteten* bygger på att beslutsfattandet ska vara så kostnads- och tidseffektivt som möjligt, men ändå så precist eller exakt som möjligt. För detta skapas system med tränad och specialiserad personal som bedömer ärenden utifrån specifika kriterier och som övervakas hierarkiskt. Den *professionella rationaliteten* bygger snarare på en tanke om att besluta utifrån klientens bästa och utifrån dennes behov. Beslutsfattande inom denna rationalitet sker genom att utbildade professionella bedömer den sökande baserat på den egna professionella kunskapen och skraddarsyr en insats.

Den professionella bedömer även hur mycket tid för bedömning varje sökande behöver, men generellt är det mindre tidseffektivt än den byråkratiska rationaliteten. Slutligen bygger den *moraliska bedömningen* på en avvägning av samtliga berördas perspektiv och att lösa en konflikt eller fråga på ett sådant sätt att det blir som mest rättvist för alla involverade. När det gäller handlingsutrymmet för beslutsfattare går det att se att den byråkratiska rationaliteten är relativt begränsande medan den professionella rationaliteten tillåter mer handlingsutrymme.

Handlingsutrymmet i arbetet och hur detta genomförs kan även medföra att socialsekreterare har ett utrymme för emotionellt arbete. Klienter inom ekonomiskt bistånd upplever ofta en form av skam kopplad till att vara beroende av att söka bistånd (Angelin 2009; Starrin, Kalander Blomkvist & Janson 2003). Tran Nguyen och Selvaraj Velayutham (2018) visar att handlingsutrymme över arbetet gav socialsekreterare i en australisk kontext möjlighet att bemöta klienter med empati och därigenom minska de bestraffande inslagen i biståndspolicyn. Anna Angelin (2009) visar i sin avhandling att detta handlingsutrymme kan ge motsatt effekt, att klienter genom handlingsutrymmet blir beroende av vilken socialsekreterare som handlägger hans ärenden och att om klienten har tur blir hen omtyckt av sin socialsekreterare.

Standardisering

Manualbaserade metoder har fått ett genomslag inom socialt arbete under de senaste decennierna (Skillmark 2018). Detta genomslag går att koppla till en ökad tilltro eller vilja till granskning och ett fokus på att hålla nere kostnader i offentlig sektor, ofta under paraplybegreppet new public management (Power 1997). Julia Evetts (2009; se även Liljegren & Parding 2010) skapar en dikotomi mellan *yrkesprofessionalism*, baserad på ett stort handlingsutrymme och kollegial granskning, och *organisationsprofessionalism*, baserad på hierarkiska strukturer och standardiserade metoder. Den ökade standardiseringen pekar mot en övergång från det tidigare till det senare.

Genomslaget av standardiserade metoder speglas dock inte riktigt i det sociala arbetet med ekonomiskt bistånd. Socialstyrelsen listar i skrivande stund 141 olika bedömningsmetoder och insatser i sin metodguide (socialstyrelsen.se [a]), varav endast en metod berör ekonomiskt bistånd: *Förutsättningar inför arbete* (FIA)

(Nybom 2017). FIA är en metod för att bedöma arbetshinder och den används endast i 17 procent av landets kommuner (Socialstyrelsen 2022e). Förutom FIA finns *Instrument X* (Bergmark & Stranz 2019; Svendsen 2010) samt *Initial bedömning* (Nordesjö, Ulmestig & Denvall 2016), men dessa listas inte av Socialstyrelsen. Med undantag för motivationsarbete, och då främst i form av *Motivational interviewing* (Denvall, Nordesjö & Ulmestig 2020), är inte metoder en uttalad del av socialsekreterares arbete med ekonomiskt bistånd (Bergmark & Lundström 1998). Det finns med andra ord inte samma uppsjö av metoder inom ekonomiskt bistånd som inom exempelvis socialt arbete med missbruk eller barn och ungdomar. Samtidigt går det att se att arbetet med ekonomiskt bistånd genomgår en form av ”mjukare” standardisering genom ”formalisering”, som exempelvis organisationsinterna regler och rutiner som socialsekreteraren förväntas följa (Liljegren & Parding 2010; Sahlin 2019; Steive 2015). Exempel på en sådan formalisering är att 73 procent av Sveriges kommuner använder en ”strukturerad utredningsmall som inkluderar barns situation” inom ekonomiskt bistånd (Socialstyrelsen 2022e). Standardiseringen och formaliseringen har även gjort att det praktiska sociala arbetet idag är väldigt dokumentationsrikt (Jacobsson & Martinell Barfoed 2019).

En form av standardisering eller centralisering som skett inom ekonomiskt bistånd, men som inte rör metoder eller manualer, är hur riksnormen medförde att alla kommuner var tvungna att anpassa sig efter samma lägstanivå. Riksnormen har dock inte medfört att kommunens eller socialsekreterarnas handlingsutrymme har försvunnit, utan båda har fortfarande betydande handlingsutrymme efter att normen fastslogs. Exempelvis finns det aspekter där SoL inte har samma detaljstyrning som tidigare rörande vilka poster som ingår i försörjningsstöd (Bergmark & Minas 2007). Liknande tecken på kvarvarande handlingsutrymme trots centralisering visar Bettina Leibetseder, Carina Altreiter och Heinz Leitgöb (2015) i en studie av Österrikes införande av nationell biståndsnivå.

Standardisering kan ses som något som både gagnar och hämmar professionen och det professionella arbetet (Skillmark 2018). Det kan både ses som något som underlättar för socialsekreterare i deras bedömningar och något som skapar hinder för socialsekreterares handlingsutrymme (se även Høybye-Mortensen 2015). Liksom med kategoriseringar kan socialsekreterare använda sig av instrumenten för att undvika förskyllan (Hood 2020). Skillmark (2018) poängterar att de standardiserade metoderna ofta väljs av socialsekreterarna själva och är därigenom

inte något som påtvingas arbetet. I samma anda ser Elizabeth Martinell Barfoed (2014) att bedömningsinstrumentet *Addiction severity index* (ASI) är något som socialsekreterarna förhåller sig till snarare än något de följer blint. Rörande metoden Initial bedömning visar Kettel Nordesjö, Rickard Ulmestig och Verner Denvall (2016) att socialsekreterarna har svårt att följa metodens strukturerade frågor samtidigt som de försöker skapa en professionell relation till klienten. Lucy Suchman (1983) poängterar att den faktiska arbetssituationen ofta är långt mer kaotisk och mer präglad av pragmatiska lösningar än standardiserade lösningar får den att framstå som. Både Nordesjö, Ulmestig & Denvall (2016) och Martinell Barfoed (2014) visar hur socialsekreterarna ibland kan göra avsteg från metoden om de uppfattar att det behövs och Jonna Bornemark (2020) menar att det krävs ett omdöme (eller fronesis) för att avgöra när ett ärende kan hanteras genom rutiner och standarder eller när avsteg från dessa bör göras (se även Calder 2020; Skillmark & Oscarsson 2020). Det finns en risk att det professionella perspektivet går förlorat när socialsekreterare utgår från en standardiserad metods sekventiella struktur, vilket Marina S. Sletten (2022) pekar på i en studie av standardiserade arbetssätt inom norskt socialt arbete med barn. För Instrument X visade Svendsen (2010) att endast en minoritet av handläggarna uppgav att deras tillfredsställelse med arbetet ökade genom användningen av instrumentet, och en stor majoritet upplevde att instrumentet utgjorde extra arbetsuppgifter. Åke Bergmark och Hugo Stranz (2019) studie av samma instrument ett knappt decennium senare visade att socialsekreterarna huvudsakligen använde de delarna av instrumentet som syftar till att utreda klientens situation. Delarna som syftar till uppföljning användes inte i samma utsträckning. Socialsekreterarna upplevde inte heller att instrumentet var tillämpligt för alla typer av ärenden. Både Svendsen (2010) samt Bergmark och Stranz (2019) menade att socialsekreterarna i stort hade en positiv bild av instrumentet.

Lina Ponnert och Kerstin Svensson (2016) menar, i linje med Hood (2020), att standardiserade metoder kan ses som en aspekt som reducerar osäkerheten hos socialsekreterarna samtidigt som det medför att handlingsutrymmet minskar. Därigenom kan det förstås som att det finns en risk för avprofessionalisering genom standardiseringen om socialsekreterarna inte litar på sin egen professionella kompetens, något som dock beror på hur socialsekreterarna hanterar standardiseringen. Samtidigt kan de standardiserade metoderna inte användas utan professionella värderingar (Ponnert & Svensson 2016) eller professionell kunskap (Skillmark 2018) som guidar användaren, och standardiseringen kan

bidra till tilliten för professionen och en känsla av säkerhet för de professionella (Ponnert & Svensson 2016). En annan form av avprofessionalisering visar Elizabeth Martinell Barfoed och Katarina Jacobsson (2012) i en studie av ett socialkontors träning i ASI-metoden där metoden förs fram som ”objektiv” och ”vetenskaplig” medan socialsekreterarnas traditionella arbetssätt målas upp som subjektiv ”magkänsla” (se även Hjärpe 2020).

Det finns också forskare som menar att standardisering, i form av evidensbaserade metoder, kan ha en positiv påverkan på det professionella sociala arbetet. Vidar Bakkeli (2022) studerar ett norskt socialkontors användning av en evidensbaserad metod kallad *Individual placement and support* (IPS) i arbetet med aktivering av bidragssökande. Studien pekar på att starka band mellan socialsekreterare och klienter knöts genom metoden samt att socialsekreterarna fick stöd i sitt arbetssätt. Samtidigt belyser Bakkeli att metoden präglades av ett flexibelt förhållningssätt och att IPS uppfattades som mindre rigtigt än socialkontorets vanliga arbetssätt.

Dokumentation och pappersgöra inom socialt arbete

Dokumentation, skrivpraktiker eller pappersgöra har en viktig roll i dagens sociala arbete (Jacobsson & Martinell Barfoed 2019). Det har bedrivits relativt mycket forskning om pappersgöra inom socialt arbete med fokus på socialtjänsten, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, ofta utifrån ett professionsperspektiv. Men det är inte mycket av denna forskning som avgränsar sig till ekonomiskt bistånd, något som skulle kunna bero på att pappersgöra är förgivettagen inom arbetsområdet. Även inom människobehandlande organisationer utanför det sociala arbetet finns betydande pappersgöra, exempelvis inom sjukvården eller förskolan, och mycket av den yrkesrelaterade kunskapen lagras i olika typer av dokument (Karlsson 2006). Pappersgörat inom socialt arbete har förändrats genom införandet av datorer, och socialsekreterarnas arbete med dokumenten ändrade förutsättningarna eftersom de nu kunde ändra i skriven text, kopiera in strofer från andra dokument och enkelt skicka texter till kollegor eller överordnade (Jacobsson & Martinell Barfoed 2019; L. Svensson 2019b). Tommy Lundström (2008) menar att dokument som skapas inom socialtjänsten måste förstås utifrån att de skapas inom en specifik organisatorisk kontext, med ett specifikt syfte och

för en specifik läsare. Vidare menar han att de framför allt måste förstås utifrån att de är meningsfulla för organisationens verksamhet.

Granskning av dokument, beslut och arbete

Det fokus som dokumentation har fått på senare tid går hand i hand med det fokus på standardiserade metoder som skett under de senaste decennierna (Jacobsson & Martinell Barfoed 2019) och går att koppla till det granskningssamhälle som Michael Power (1997) menar präglar offentlig verksamhet. Power menar att det har skett en ökning av kvalitetsgranskningsinitiativ som delvis drivs på av new public management och som strävar efter att fler aspekter inom den offentliga verksamheten ska bli ”granskningsbara”. Politiskt ansvar har i stort ersatts av ekonomiskt ansvar för de offentliga medlen och tilltron till politiker och professionella ersatts av en tilltro till granskningsverktyg. Även digitaliseringen av arbetet har drivit på denna möjlighet att granska (se Erlingsdóttir & Lindholm 2015; Rosengren & Ottosson 2016) även om resultatet kan bli motsatsen eftersom det blir mindre transparent (Devlieghere & Roose 2019) eller helt obegripligt för betraktare (se *algoritmisk komplexitet*, Criado, Valero & Villodre 2020). Katarina Hollertz, Kerstin Jacobsson och Ida Seing (2017; se även Hollertz, Wallinder & Jacobsson 2021; Jacobsson & Hollertz 2021) visar i sin undersökning av Försäkringskassan hur handläggarnas arbete ständigt granskas från olika perspektiv. Forskarna vidareutvecklar en typologi av David Heald (2006) för att visa att ärendena granskas internt horisontellt av kollegor, internt vertikalt av överordnade samt externt av andra aktörer. Denna granskning uppfattas dock generellt positivt av handläggarna eftersom de uppfattar att de därmed gör ”rätt” jobb samtidigt som granskningen kan minska deras handlingsutrymme. I Hollertz, Jacobsson och Seings studie valdes ärenden slumpvis för att granskas, utan handläggarens vetskap. Calle Rosengren och Mikael Ottosson (2016) menar att en ökad digitalisering har möjliggjort en övervakning av arbetet på ett sätt som inte tidigare gick, exempelvis skrev Roine Johansson (1992/1997) på 1990-talet att arbetet med människor sällan kan ”direktövervakas”, vilket nu är möjligt genom ny teknik. Rosengren och Ottosson uttrycker att den digitala tekniken blir ett redskap som möjliggör bevakning i likhet med *panoptikon*, Jeremy Benthams fängelsemodell där de intagna kan övervakas men aldrig är medvetna om så sker eller inte (jfr Foucault 1995). Det digitaliserade arbetssättet kan även medföra att

dokument får andra läsare än de som var tillänkta när dokumentet skrevs, vilket gör att dokumentet också får andra funktioner än de tillänkta. Gudbjörg Erlingsdóttir och Cecilia Lindholm (2015) såg hur läkares journalanteckningar användes som interna arbetsredskap, men att detta försvårades när de blev läsbara för patienterna. Dock har studier visat att de här texterna oftast inte läses av dessa ”lekmän” utan tenderar att förbli interna (se även Erlingsdóttir, Petersson & Jonnergård 2019). Likaså går det att se att dokumenten som skrivs inom offentliga verksamheter ofta läses sparsmakat och selektivt (Nyström Höög 2012) eller inte läses alls (Jacobsson & Martinell Barfoed 2019).

Även utifrån medial granskning har socialsekreterares arbete beforskats. Ciarán Murphy (2021) undersöker socialsekreterares arbete i Storbritannien efter den så kallade Baby P-skandalen, där ett barn på 17 månader dog av misshandelsskador. Socialtjänstens till synes passiva agerande kritiserades hårt av brittiska kvällstidningar, framför allt av *The Sun*. Murphy ser att socialsekreterarna efter denna skandal uppfattade att de gavs ett större handlingsutrymme för att hantera sitt arbete och framför allt att prioritera bland ärenden. Samtidigt blev socialsekreterarna mer varse den mediala granskningen och blev mer benägna att bland annat remittera barn till skyddat boende för att undvika att bli beskyllda för att agera passivt. Murphy menar att socialsekreterarnas handlingsutrymme påverkas av deras rädsla att granskas av medias ”reduktionistiska” syn. I Sverige går det att knyta an detta till mediabevakningen runt ”Lilla Hjärtat”, där fokus låg på socialtjänstens agerande (Gustafsson, Wejedal & Östlund 2020), respektive hur socialtjänsten fått kritik för att neka klienter bistånd för ”otillåtna andrahandskontrakt” (svt.se). Samtidigt har svensk media inte samma tendenser att hänga ut enskilda socialsekreterare som de engelska kvällstidningarna.

Arbetet med pappersgöra och ny teknik

De ändrade förutsättningarna för pappersgöret har medfört förändringar inom det praktiska sociala arbetet. Katarina Jacobsson och Elizabeth Martinell Barfoed (2019) redogör för hur datoranvändandet har medfört att socialsekreterare kan använda sig av ”klipp och klistra”-funktioner och ta några fraser eller ett stycke från ett dokument och använda i sitt eget. Detta blir en tidsbesparande åtgärd som gör att en socialsekreterare med enkelhet kan klippa in väl underbyggda argument utan att behöva lägga ner tiden som krävs för att skriva dem (se även Ström 2017). Lauri (2016) tar upp att detta är ett av flera sätt som socialsekreterarna kan skapa

genvägar i det som de ser som administrativt och oproduktivt arbete för att lägga tid på det som de ser som produktivt arbete. Det går även att koppla samman ett dokumentets förmåga att motivera och övertyga genom att klippa in rätt ord i dokumentet. Åkerström et al. (2021) menar att kunskap om vilka ord som bör användas kan fungera som en *expressfil* för beslut om orden anknyter till organisationens kärnvärden. Dokument inom socialtjänsten kan förstås som en organisationsproducerad artefakt snarare än en enskild socialsekreterares verk eftersom det ofta skapats kollektivt under en längre tid (Cedersund 1992; *ackumulativt skapad bild*, Hall, Slembrouch & Sarangi 2006). Dessa texter kan sedan få något som liknar ”ett eget liv” inom kontoret och kan fungera som *organisatoriskt minne* (Cedersund 1992). De kan även uppfattas som något som har en egen agens (Prior 2003).

Ett dokument är även ett bevis på att arbete har ägt rum eftersom mycket socialt arbete annars inte lämnar några greppbara spår (Jacobsson & Martinell Barfoed 2019). Åkerström et al. (2021) menar att aspekter som annars kan te sig abstrakta eller diffusa görs till greppbara ”ting” genom dokumentationen. En ”plan” eller ”överenskommelse” tar en till synes kaotisk situation och gör den (till synes) greppbar. Dokumenten används även för att skapa en ”objektiv” bild av vad som händer i ärendet. Peter Ström (2017) visade i sin avhandling om språk i barnavårdsutredningar att dessa ofta presenterar socialtjänstens bild eller utlåtande som en objektiv sanning och undviker ordalag som att socialsekreteraren ”tror” något (se även Hall, Slembrouch & Sarangi 2006; Nyström Höög 2012). Även Elisabeth Cedersund (1992) menar att socialsekreterarna har makten att definiera vad som ”objektivt hänt” i ett ärende genom skrivandet och att klienten endast har möjligheten att ”omförhandla” denna beskrivning. Socialsekreterarens roll blir som en ”dirigent” i samtalet med klienten. Cedersund lägger även stor vikt vid hur en person blir en klient genom skrivandet och namnger sin avhandling *Från personligt problem till administrativt beslut*. Även Lars-Charter Hydén (1999) menar att språket kan användas för att kategorisera en persons privata angelägenheter som ”legitimt problem” (se även Hasenfeld 1983).

Tekniken inom det sociala arbetet har även medfört att det går att problematisera socialsekreterarens roll som gräsrotsbyråkrat. Lipsky (2010) poängterar att ett kännetecken för gräsrotsbyråkrater är deras direkta kommunikation med klienter, men genom att ärenden nu hanteras per telefon (Minas 2001) eller genom datorer (Bovens & Zouridis 2002) är denna kommunikation inte nödvändigtvis lika

direkt. Även manualbaserade metoder medför att kommunikationen går genom ett dokument, även om socialsekreteraren och klienten är i samma rum (Martinell Barfoed 2014). Mark Bovens och Stavros Zouridis (2002) menar att det vid sidan om gräsrotsbyråkratier går att tala om skärmbyråkratier, där samtalen går genom en dator, eller systembyråkratier, där beslut fattas av algoritmer eller datorsystem. För socialt arbete kan alla tre byråkratierna vara av intresse och aspekter av dem alla finns i det praktiska arbetet. På samma sätt som standardiserade metoder kan påverka interaktionen mellan socialsekreterare och klient (Martinell Barfoed 2014) kan denna interaktion påverkas av hur blanketter eller formulär inom socialtjänsten är utformade. Jed Meers (2020) undersökte hur ett brittiskt bostadsbidragstillägg påverkades av de formulär som klienterna fyllde i för att ansöka. Meers såg bland annat att formulärens utformning påverkade vad klienterna kunde ange för information, vilket sedan påverkade vad socialsekreterarna hade att ta ställning till.

Att alltmer dokumenteras medför även att det går att sammanställa och kvantifiera. Öppna jämförelser (ÖJ) är en databas med syfte att höja kvaliteten inom hälso- och sjukvården samt socialtjänsten genom att lyfta fram ”indikatorer” som ska göra arbetet jämförbart för klienter, socialarbetare eller andra. För ekonomiskt bistånd publicerar Socialstyrelsen (2022e) i ÖJ varje år resultat som de menar visar på utveckling av arbetet inom ekonomiskt bistånd. Elisabeth Carlstedt och Katarina Jacobsson (2017) säger dock att det inom ÖJ finns en logik att dokumenterade insatser blir ett tecken på insatser av kvalitet och att kvalitet antas vara något som är definierbart, operationaliserbart och mätbart. Det går även att se att ÖJ medför att verksamheter är mer måna om att behålla sitt anseende och att verksamhetens överlevnad beror på dess anseende snarare än hur den utför sin kärnverksamhet (Johansson & Liljegren 2021; se även Hasenfeld 2010). Staffan Johansson och Andreas Liljegren (2021) ser i sin enkätstudie av ÖJ att politikerna är mer positiva till systemet medan de tjänstemän som faktiskt arbetar på fältet är något mer skeptiska. Dock var dessa tjänstemäns kunskap om ÖJ större än politikernas. Även Teres Hjärpes (2020) avhandling om sifferstyrning inom socialtjänsten kan användas för att visa den kvantifiering som sker inom socialtjänsten, där socialsekreterare prioriterar de sysslor som mäts. Hjärpe visar också, i linje med Martinell Barfoed och Jacobssons (2012) studie, hur det mätbara ses som riktig kunskap och ”hårda fakta” medan annat kunde avskrivas som ”känna-gissa-tro-kulturen”.

Trenden med den ökade dokumentationen är något som i viss mån går att tillskriva ny teknik som medför att det är lättare att dokumentera (Jacobsson & Martinell Barfoed 2019) och som del av de mer omfattande trenderna new public management och granskningskulturen (Power 1997). Dock menar Åkerström et al. (2021) att lockelsen till administrativa sysslor ges en egen drivkraft och lånar in begreppet *Eigendynamik* från George Simmel, vilket syftar på en självförstärkande process som endast behöver en lättare knuff för att sätta igång. Möten som hålls ger dokumentation i form av minnesanteckningar som ska följas upp på kommande möten. Möten och dokumentation förstärker varandra i den mån att den ena skapar ett behov av det andra.

Vid sidan om dessa röster, som alla uttrycker någon form av kritik av eller försiktighet mot dokumentationstrenden, går det att se röster som lyfter fram positiva aspekter av den ökade dokumentationen. Alexander Björk (2017) skriver i en forumartikel hur det sociala arbetet inte bör inta en essentialistisk hållning till standardisering av dokumentation, utan förespråkar en situerad standardisering där hänsyn tas till socialtjänstens specifika kontext. Även Barbara Staniforth och Richard Larkin (2006) samt Cumming et al. (2007) menar att dokumentation av god kvalitet kan fungera som något som minimerar risk inom verksamheten, eftersom bristfällig dokumentation från socialarbetare kan resultera i felaktig behandling av klienten eller att viktiga aspekter för att bedöma situationen glöms bort.

Arbete med ekonomiskt bistånd som ingångsarbete och pappersgöra

Socialekreterare inom ekonomiskt bistånd är ofta en ingångsposition för nyexaminerade och oerfarna socionomer, och i många fall ses det som en språngbräda till andra typer av socialt arbete med högre status eller mer specialiserat arbete (Bengtsson 2020; Kullberg 2011). Anna Meeuwisse, Roberto Scaramuzzino och Hans Swärds (2011) enkätstudie av nordiska socialarbetares attityder visade tydligt att de som arbetade med ekonomiskt bistånd var mer missnöjda med sin arbetssituation, kände att de hade mindre utrymme för att använda sin professionella kompetens och var mer positiva till bestraffande av klienter som bröt mot överenskommelser än socialarbetare inom andra arbetsområden (jfr Kallio, Blomberg & Kroll 2013). Mikael Bengtsson (2020) visade i sin avhandling om socionomers karriärer bland annat att en drivkraft för socionomer var att få mer autonomi eller ökat handlingsutrymme. Detta

medförde att många sökte sig till andra arbetsområden än ekonomiskt bistånd eftersom socialsekreterarnas möjlighet till professionell självständighet där sågs som små. Många lämnar även socialtjänsten som arbetsplats eftersom de upplever rollkonflikter och eftersom verksamheten går från ett yrkesprofessionalistiskt perspektiv, med fokus på autonomi och kollegial granskning, till ett organisationsprofessionalistiskt (Welander, Astvik & Isaksson 2018). Welander, Astvik & Isaksson (ibid.) såg även att de som hade kortare erfarenhet oftare funderade på att lämna fältet, något som torde tyda på att de som arbetar inom ekonomiskt bistånd både är de som är där ytterst kortvarigt och de som har valt att stanna kvar relativt länge i detta fält.

I Andreas Liljegrens (2008) studie av socialsekreterares syn på socialtjänstens olika arbetsområden såg han att de som arbetade med behandling sågs som "flummiga", de som arbetade med barn och familj som "skittråkiga" och de som arbetade med ekonomiskt bistånd som "fyrkantiga". De andra socialsekreterarna uppfattade det som att socialsekreterarna inom ekonomiskt bistånd endast skickar ut pengar och deras arbetsuppgifter beskrevs som enkla. Det sociala arbetet med ekonomiskt bistånd uppfattades även som så pass regelstyrt att det inte fanns något handlingsutrymme, och arbetsområdet stod lågt i statushierarkin inom socialtjänsten. I Karin Steives (2015) observationsstudie av arbetet med ekonomiskt bistånd kunde hon konstatera att en stor del av socialsekreterarnas tid går åt till att handlägga ansökningar, men att mycket tid även går åt till att navigera i administrativa datorsystem, sortera handlingar och journalföra samtal. Dessa arbetsuppgifter, som Steive kallade administration eller tekniska rutiner, uppfattas både som stressande och som "meningslösa" av socialsekreterarna. Samtidigt försvarar socialsekreterarna rutinerna med att de syftar till att uppnå rättssäkerhet även om rutinerna och administrationen medför att det inte finns lika mycket tid för möte med klienter. Åke Bergmark och Tommy Lundström (2005, 2008) såg att kommunernas socialtjänster framför allt vid "förenklad handläggning" av ekonomiskt bistånd (det som ibland kallas SOFT-handläggning) använde sig av icke-socionomer. Arbetsområdet beskrivs därmed som fyrkantigt med lite handlingsutrymme och att mycket av tiden går åt till "administrativa sysslor" samt att det för vissa ärenden uppfattas som att det inte behövs utbildade socionomer för att utföra arbetet.

Sammanfattning och kunskapslucka

Som jag har tagit upp i det här kapitlet finns det omfattande forskning om variation i beslut om ekonomiskt bistånd, handlingsutrymme inom ekonomiskt bistånd och pappersgöra. Variationen i beslut har studerats utifrån skillnader mellan kommuner, socialkontor, arbetslag och skilda socialsekreterare (Angelin, Hjort & Salonen 2014; Gustafsson, Hydén & Salonen 1993; Stranz 2007; Stranz & Wiklund 2012) samt skillnader mellan beslut för olika klienter ur olika kategorier (Hussénius 2019; Stranz, Karlsson & Wiklund 2017). Det handlingsutrymme som ges socialsekreterarna har studerats utifrån SoL som ramlag (Kjellbom 2015; Wörlén 2010), aktiveringsprogram (Raeymaeckers & Dierckx 2013; Thorén 2008; van Berkel & van der Aa 2012), kollegial granskning (Goldman & Foldy 2015; Jacobsson & Hollertz 2021; Svensson 2018, 2021), kategoriseringar av klienter (Lens 2008; Vilhena 2020; Wörlén & Bergmark 2012), heuristik (Magnussen & Leth Svendsen 2018), sociala rättigheter (Panican & Ulmestig 2016), socialsekreterarnas erfarenhet (Olaison, Torres & Forsell 2018), beslutsfattares anställningsförhållanden (Johansson 1992/1997) samt utifrån att bestämma vilka ärenden som prioriteras (Sahlin 2019; Wörlén & Bergmark 2012). Även standardiseringen, dokumentationen och granskningen av det sociala arbetet har beforskats i stor utsträckning. Standardiseringen har studerats utifrån olika metoder inom ekonomiskt bistånd (Bergmark & Stranz 2019; Nordesjö, Ulmestig & Denvall 2016; Svendsen 2010), utifrån formalisering av arbetet (Liljegren & Parding 2010; Sahlin 2019) samt utifrån dess inverkan på professionella bedömningar (Martinell Barfoed & Jacobsson 2012; Ponnert & Svensson 2016). Pappersgöra inom socialt arbetet har studerats (Jacobsson & Martinell Barfoed 2019). Dokumentation inom välfärden har studerats utifrån en syn på dokument som granskningsbara (se Hollertz, Jacobsson & Seing 2017; Åkerström et al. 2021), för socialt arbete sker detta exempelvis i ÖJ (Carlstedt & Jacobsson 2017; Johansson & Liljegren 2021), något som är tätt sammankopplat med sifferstyrning inom socialt arbete (Hjärpe 2020). Pappersgörat i socialt arbete har även studerats utifrån hur socialsekreterare med hjälp av datorer lättare kan redigera texter och klippa in strofer från andra dokument (Jacobsson & Martinell Barfoed 2019; Lauri 2016; L. Svensson 2019b) och hur datorerna gör arbetet lättare granskningsbart (Rosengren & Ottosson 2016). Dokument i socialt arbete används även för att skapa en ”objektiv” bild av vad som sker (Cedersund 1992; Ström 2017) och omvandlar en privat

angelägenhet till ett ”legitimt problem” som ligger inom verksamhetens område (Cedersund 1992; Hydén 1999).

Det som det däremot saknas forskning om är huvudsakligen två aspekter. För det första har det inte beforskats om pappersgöret inom ekonomiskt bistånd kan förstås som en aspekt av handlingsutrymmet, om och i så fall hur skrivandet av beslutstexter kan förstås som något som socialsekreterarna delvis gör för att skapa ett handlingsutrymme och hur socialsekreterarna då använder sig av pappersgöret. För det andra bör det beforskas hur socialsekreterarna förhåller sig till regleringen av handlingsutrymmet och om handlingsutrymmet endast beror på regleringen *i sig* eller om socialsekreterarnas förhållningssätt till regleringen kan skapa ett handlingsutrymme. Den fortsatta forskningen är viktig i relation till dagens sociala arbete med ekonomiskt bistånd, eftersom det emellanåt beskrivs som ett arbete som skulle kunna läggas över på icke-socionomer eller datorer eller algoritmer, något som enligt Trelleborgs kommun redan har skett där (jfr L. Svensson 2019a, 2019b).

Kapitel 4 – Metod

I kapitlet redogör jag för hur studien har genomförts och utifrån vilka utgångspunkter insamlingen av beslutstexter, intervjuer samt analys skedde. Eftersom studien präglades av en abduktiv ansats, vilket jag återkommer till senare, har olika processer, som empiriinsamling, analyserande och teoretiserande, inte skett i sekventiell följd. Jag har under studiens gång pendlat mellan de olika processerna och de har därigenom färgat varandra. Kapitlet rekonstruerar skedet i en mer ordnad form eftersom det faktiska förfarandet skedde mer organiskt. Kapitlet kommer att beröra såväl praktiska aspekter, som hur jag gjorde för att få kontakt med intervjupersonerna och hur intervjuerna genomfördes, som teoretiska aspekter, som epistemologiska antaganden samt etiska resonemang.

Kapitlet inleds med en schematisk överblick över det empiriska materialet för att ge en överskådlig bild av hur studien genomfördes. Denna överblick fungerar sedan som utgångspunkt för kommande stycken. Delarna jag tar upp i överblicken kommer sedan att utvecklas och problematiseras i kapitlets senare delar. Efter överblicken redogör jag för studiens perspektiv på det empiriska materialet samt den abduktiva processen. Jag väljer att redogöra för detta tidigt eftersom de färgat resterande studie. Likaså färgas avhandlingsarbetet av mina erfarenheter av socialt arbete med ekonomiskt bistånd, vilket jag redogör för därefter. Därefter redogör jag för valet av metoder och övergripande om empiriinsamlingen. Det följs av redogörelser för dessa olika metoder utifrån mina tankar kring valet, urvalet och det empiriska materialet, hur intervjuerna bedrevs, hur materialet analyserades samt några problematiseringar. Kapitlet avslutas med några redogörelser och reflektioner över forskningsmässig kvalitet respektive etiska resonemang.

Överblick över studiens material

I studien har jag samlat in eller genererat tre typer av empiriskt material från tre kommuner under perioden 2018–2020. Våren 2018 samlades 89 beslutstexter om ekonomiskt bistånd in. Därefter intervjuades 10 socialsekreterare hösten 2018 i individuella intervjuer i de tre kommunerna. En andra intervjuomgång skedde hösten 2020 då 18 socialsekreterare i samma tre kommuner intervjuades i 8 gruppintervjuer om 2 eller 3 socialsekreterare. Avhandlingens fokus har skiftat något under processen (se abduktiv ansats nedan), men utgångspunkten har alltid varit socialsekreterares arbete med beslutstexter om ekonomiskt bistånd. Hela det empiriska materialet är med i den analys som presenteras i de empiriska kapitlen.

Tabell 4.1

Empiriinsamling och empirigenerering

	Vår 2018	Höst 2018	Höst 2020
Empiriinsamling	Beslutstexter	Individuella intervjuer	Gruppintervjuer
Antal	89	10	8 (om 18 soc.sekr.)

Perspektiv på beslutstexter och beslutstexter som perspektiv

Som jag skrev i tidigare kapitel kan ofta dokument lyftas fram som en form av bevis på att något har utförts (Prior 2008; Åkerström et al. 2021), som Katarina Jacobsson och Elizabeth Martinell Barfoed (2019:17) ironiskt uttrycker det: ”här har socialt arbete ägt rum”. I min studie utgör beslutstexterna om ekonomiskt bistånd ett sådant ”bevis”. Det är viktigt att poängtera att en beslutstext inte kan användas för att säga hur handläggningen av ärendet ”faktiskt” gick till. Denna text blir inte en objektiv redogörelse av handläggningen eller beslutsprocessen. Lindsay Prior (2003) tar upp hur denna typ av texter ofta är efterhandskonstruktioner, där aspekter presenteras som motiv för ett beslut som redan är fattat. Beslutstexten presenterar därigenom det perspektiv av verkligheten som författaren vill förmedla och som sedan kan leva kvar som en form av organisatoriskt minne (Cedersund 1992; Prior 2008; Ström 2017).

Beslutstexterna kan ses som organisationsproducerade artefakter, eftersom det inte alltid är *en* socialsekreterare som skriver hela texten vid *ett* tillfälle även om det är

en socialsekreterares signatur på beslutstexten (jfr Cedersund 1992; Hall, Slembrouch & Sarangi 2006). Beslutstexterna kan vara skrivna av flera olika socialsekreterare kollektivt och strofer kan hämtas från andra dokument (Jacobsson & Martinell Barfoed 2019; Lauri 2016), som mallar eller andra beslutstexter. Vem som formulerat den egentliga texten kan vara svårt att avgöra och inte alltid väsentligt för beslutet (Prior 2003). Erving Goffman (1981) skapar en kategorisering av vilken ståndpunkt någon som uttalar sig kan ha, och utifrån denna går det även att kategorisera socialsekreterarnas positioneringar vid skrivandet av beslutstexten. En person kan ha ståndpunkten *animatör*, en som endast återupprepar orden som någon annan har skrivit, *författare*, den som väljer orden som sägs eller *huvudman*, den vars position etableras genom orden [eng. *animator, author, principal*]. En socialsekreterare som skriver en beslutstext genom att välja orden själv och sätta ihop det till en egen text blir därigenom en författare, medan en socialsekreterare som endast eller huvudsakligen tar en färdigskriven text och använder som beslutstext blir en animatör. Huvudman torde inte socialsekreterarna kunna bli genom beslutstexten, eftersom de alltid skriver beslutstexterna å socialtjänstens vägnar. I avhandlingen hanterar jag beslutstexten som *ett* dokument, oavsett om det är författat av en eller flera socialsekreterare, som motiverar och förmedlar ett taget beslut, oavsett hur processen att besluta har gått till hos socialtjänsten.

Abduktiv ansats

I det analytiska och empiriska arbetet har jag använt en abduktiv ansats. Vad begreppet betyder är något omtvistat och i studien har jag utgått från Mats Alvesson och Kaj Sköldbbergs (1994) samt Alvesson och Dan Kärremans (2012) tolkning av begreppet. Jag har i arbetet med analysen och empirin låtit teorin och empirin påverka varandra och därigenom använt mig av både deduktiva och induktiva element. Abduktion kan förstås som att gå in i forskningen med en etablerad teori för att sedan i empiriarbetet överraskas av denna teorins oförmåga att förklara det forskaren observerar och slutligen formulera nya teorier för att förklara det observerade (ibid.). Den slutliga formuleringen av teorier syftar inte till en finjustering av den initiala teorin utan snarare att ompröva det teoretiska perspektivet.

Den abduktiva processen är en ”en upprepad process av pendling eller alternering mellan (empiriladdad) teori och (teoriladdad) empiri” (Alvesson & Sköldberg 1994:47). Denna pendling mellan det empiriska materialet och forskarens förklaring liknas vid ”analytisk induktion” där forskaren genom empirin ifrågasätter sina egna förklaringar (Wästerfors 2008). Alvesson och Kärreman (2012) beskriver denna process som att det empiriska materialet blir ens ”kritiska dialogpartner”. Eftersom teorin är empiriladdad och empirin är teoriladdad är dessa två aspekter inte diametrala motsatser utan har påverkat varandra genom pendlingen. Jag har pendlat (vertikalt) mellan teori och empiri och omprövat och skapat teman. Men jag har även pendlat (horisontellt) mellan olika former av empiri för att jämföra teman i de olika formerna empiriskt material. När jag uppmärksammat ett tema i en form av empiriskt material har jag letat efter liknande, motsvarande eller motsatser i de andra formerna av empiriskt material. Detta medför att det är svårt att tydliggöra bearbetningen av en viss form av empiriskt material eftersom bearbetningen av de olika formerna av empiriskt material färgade varandra.

Pendlingen mellan teori och empiri samt öppenhet för nya teorier har medfört att avhandlingen på flera sätt har ändrat inriktning under forskningsprocessen. I deduktiv anda gick jag in i arbetet med vissa tankar, delvis utifrån min erfarenhet av fältet (vilken jag redogör för nedan) och delvis utifrån läsning av teori och tidigare forskning. I början av avhandlingsarbetet inriktade jag mig huvudsakligen på språkliga teorier som kritisk diskursteori, med vilket jag syftar på ett fokus på hur den sociala verkligheten påverkas av språkliga diskurser och vice versa (jfr Fairclough 2015). Arbetet liknade då den språkliga analys som Peter Ström (2017) genomförde av barnvårdsutredningar. Efter pendlande mellan språkliga teorier och de olika empiriska materialen samt efter vidare reflektioner över analysen efter kommentarer från kollegor och seminarier, valde jag att inrikta min läsning mer mot teorier som berör det praktiska sociala arbetet och det sociala arbetets profession. Vissa av de teman som skapades tidigt i analysarbetet har även efter perspektivskiftet visat sig vara fruktsamma, som exempelvis samtal om beslutsfattande inom socialkontoret och frågor om delegation. Andra preliminära teman från det inledande analysarbetet har jag upplevt som mindre fruktsamma för att förklara eller förstå beslutsfattandet och inte haft med i den slutliga analysen, som byråkratiskt språkbruk och klarspråk. Under våren och sommaren 2020, efter att jag under ett års föräldraledighet fått lite distans till avhandlingsarbetet, fokuserade jag läsningen på teorier om handlingsutrymme

och satte under den tiden även ihop en läskurs om teorierna. Det medförde att avhandlingsarbetet gick in i en ny fas och gav mig chansen att se det redan insamlade empiriska materialet med andra ögon samt påbörja gruppintervjuerna med detta nya perspektiv. Det nya teoretiska ramverket fungerade bättre för att förstå det empiriska materialet som helhet (jfr Alvesson & Kärreman 2012). Vissa av de tidigt skapade teman har omvandlats under studiens gång, som hur jag tidigt fokuserade på vem beslutstexten skrevs för, vilket senare omvandlades till vem som granskar beslutstexterna. När jag förtydligar min analys av det empiriska materialet kommer jag huvudsakligen redogöra för hur analysen skedde i studiens slutskede snarare än under studiens tidigare skeden.

Förförståelse om forskningsfältet

Rosmarie Eliasson-Lappalainen skriver om att beforska ett fält som man själv har praktisk erfarenhet av (Eliasson 1987). Hon poängterar att ens egna erfarenheter av denna verklighet spelar in när forskning bedrivs, och att det då är viktigt att medvetandegöra sig själv om sina erfarenheter. Annars finns en risk att man omedvetet intar ett visst perspektiv. Det är lätt att ta ens egna erfarenheter för givna som säkra sanningar och utgå från dem vid utforskande av ett fält som man har god kunskap om sedan tidigare, vilket kan leda till att man går miste om andra perspektiv. Samtidigt går det inte att ta sig an ett bekant fält och bortse från det man känner till sedan tidigare.

En viktig utgångspunkt i studien har varit min egen erfarenhet av socialt arbete med ekonomiskt bistånd, eftersom jag arbetade som socialsekreterare i en mottagningsenhet i en storstad ett par år innan jag blev doktorand. Den praktiska erfarenhet jag tagit med mig från denna tid är att jag uppfattar arbetet som komplext med stor variation, där det faktiskt gick att förändra klienters vardag till det bättre. Min erfarenhet är också att det här arbetet stundtals kan vara oerhört stressigt och att det kan kännas som att tiden att hantera ärenden är alldeles för knapp. Jag har även studerat socialtjänsten som del av min masteruppsats om informationstexter från socialtjänsten till klienter (Jönsson 2012). Den slutsats jag hade i uppsatsen var att socialtjänsten kan använda dessa texter för att agera gatekeepers och därigenom försöka hindra klienter från att söka stöd, men att de klienter som redan hade blivit beviljade stöd möttes av en mer välkomnade ton.

Efter masteruppsatsen har jag även varit forskningsassistent i två olika projekt, de handlade inte om ekonomiskt bistånd utan om äldreomsorg respektive civilsamhällets arbete med integration.

Alla dessa erfarenheter har påverkat studien på flera sätt. Jag kan inte bortse från dem när jag studerar beslutstexter eller när jag intervjuar socialsekreterare. Socialsekreterarna har varit medvetna om att jag har erfarenhet från praktiskt arbete med ekonomiskt bistånd och har därigenom bemött mina frågor utifrån denna kännedom. Valet att fokusera på socialsekreterarnas perspektiv på beslutsfattande och deras arbete med beslutstexterna är på många sätt färgat av hur jag själv upplevde arbetet med ekonomiskt bistånd när jag var socialsekreterare. Jag ser erfarenheten både som ett hinder, i den mån det finns vissa förgivettaganden som jag har behövt medvetandegöra mig om, och som en resurs som medfört att jag kan se aspekter i socialsekreterarnas utsagor som en forskare som inte är bekant med fältet kan ha missat. Jag upplever även att denna gemensamma erfarenhet har gjort att jag lättare har kunnat få tillgång till fältet och att socialsekreterarna har varit mer benägna att delta i studien eftersom detta inte skedde av någon helt och hållet ”utifrån”. Jag har försökt att sätta parentes runt mina egna erfarenheter och använt en medveten naivitet i intervjuerna, vilket jag redogör för mer i detalj i stycket om forskningsmässig kvalitet.

Val av metod och empiriinsamling

I studien har jag använt mig av dokumentstudier, individuella intervjuer och gruppintervjuer. Valet av metod styrdes av avhandlingens forskningsfrågor, men påverkades även på många sätt av i vilket skede de olika empiriska materialen inhämtades. I det inledande skedet valdes dokumentstudier för att kunna analysera beslutstexterna utifrån kritisk diskursteori. Individuella intervjuer valdes för att få socialsekreterarnas perspektiv på att skriva dessa beslutstexter. Eftersom avhandlingen skiftade fokus har även analysen av dessa former av empiri förändrats. Allt insamlat och genererat empiriskt material är del av den slutliga analysen. Vid avhandlingsarbetets senare skede valdes gruppintervjuer som en form av komplement till tidigare insamlat och genererat empiriskt material, eftersom jag ville ta del av socialsekreterarnas diskussioner om de här ämnena.

Gruppintervjuerna har inte fokuserat på språkliga aspekter på samma sätt som de individuella intervjuerna.

Valet att studera beslutstexter, samt urvalet av beslutstexter, baserades initialt på dokumentens språkliga innehåll. Men efter studiens gång har analysen av dem fokuserat mer på dokumentens funktion att motivera det tagna beslutet. De individuella intervjuerna valdes för att socialsekreterarna därigenom kunde delge sina erfarenheter och fokus i intervjuerna blir på dessa erfarenheter. Gruppintervjuerna valdes för att kunna ta del av socialsekreterarnas samtal sinsemellan och hur de resonerar i en kollegial kontext.

Insamlingen av empiri inleddes med att jag kontaktade respektive kommuns växel för att fråga vem inom kommunen som kunde bistå i empiriinsamlingen, växeln hänvisade mig därefter vidare till en kontaktperson. Genom kontaktpersonen efterfrågades beslutstexter och intervjupersoner till studien. Kontaktpersonen var 1:a socialsekreterare i en kommun och enhetschefer i de två andra, men på grund av omsättningen av personal var det kollegor som tog över denna roll i en kommun inför intervjuerna 2020.

Kommunerna

I urvalet av kommuner valde jag att fokusera på mellanstora kommuner, jag uteslöt med andra ord både större städer och mindre landsortskommuner. Detta val styrdes av att jag ville ta del av hur de genomsnittliga socialkontoren kunde arbeta med de här arbetsuppgifterna och undvika uppdelningen på flera socialkontor, som finns inom större kommuner, samt alldeles för små arbetslag där endast ett par socialsekreterare arbetade med dessa arbetsuppgifter.

Jag kontaktade nio kommuner för studien, varav tre direkt avböjde. Två av dem hänvisade till sjukskrivningar, omorganisering samt en för hög arbetsbelastning, något som stämmer överens med bilden av socialtjänstens arbete som stressigt utan utrymme för andningspauser (Novus 2019). Med de sex kvarvarande kommunerna upprättade jag kontakt, men tre av dem slutade att svara på mail trots initialt intresse och fortsatt förfrågan från mitt håll. De tre kommuner som fortsatte sin medverkan är de tre kommuner som det empiriska materialet hämtats från. Kommunerna benämns i avhandlingen som ”kommun A”, ”kommun B” och ”kommun C”.

Urvalet av kommuner omfattar två ”pendlingskommuner nära storstad” och en ”pendlingskommun nära större stad”, vilket kan sägas spegla ”vanliga” svenska kommuner, eftersom ”pendlingskommuner” omfattar 147 av Sveriges 290 kommuner (SKR 2016). Kommunerna i studien har 15 000–25 000 invånare, vilket är i linje med mediankommunen som 2018 hade 15 954 invånare (SCB 2022). Ambitionen har inte varit att genomföra en jämförande studie kommunerna sinsemellan, utan flera kommuner valdes för att få ett varierat empiriskt material.

Kommunernas storlek kan ha en inverkan på den organisering som socialtjänsten i dessa kommuner har, eftersom uppdelning av och specialisering inom socialtjänsten inte blir möjlig på samma sätt som i en storstadskommun (Bergmark & Lundström 2005). Kommun A hade ingen uppdelning av arbetslaget som arbetade med ekonomiskt bistånd, eftersom de var för få socialsekreterare. Men vissa socialsekreterare i arbetslaget hade vissa inriktningar som att en arbetade mer med ungdomar och en mer med nyanlända klienter. Kommun B hade en grupp socialsekreterare som arbetade med alla typer av ekonomiskt bistånd, men även en mindre grupp ekonomiassistenter som handlade ärenden som upplevdes som enklare. I kommun C fanns det viss uppdelning av arbetet med ekonomiskt bistånd, vissa socialsekreterare arbetade med ungdomar, samtidigt som hela arbetslaget även handlade ärenden om bostadslöshet samt boende vid våld i nära relation. Arbetslaget som arbetade med ekonomiskt bistånd utgjordes av runt 5 socialsekreterare för kommun A och B medan kommun C hade strax över 10 socialsekreterare i detta arbetslag. Jag har själv under den tid jag arbetade som socialsekreterare fått intrycket att lokalpolitiker kan agera mer direkt och påverka socialtjänstens arbete mer handgripligen i mindre kommuner än i storstäder. Även om det inte kan styrkas med forskning har jag fått intrycket att socialsekreterarna i den här studien har en närmare kontakt med politiker än jag hade när jag arbetade som socialsekreterare i en storstad.

Det politiska styret varierar i kommunerna, både gällande kommunerna sinsemellan och inom kommunerna under studiens gång på grund av valet till kommunfullmäktige 2018. Detta val skedde efter att jag insamlat beslutstexterna men innan jag påbörjade intervjuerna. I två av kommunerna skrevs beslutstexterna när kommunen hade ett visst styre, medan de hade ett annat när jag genomförde intervjuerna. Ekonomiskt skiljer sig kommunerna åt något,

medelinkomsten i kommun B var i linje med rikssnittet 2018 (+/- 5 000 kr) medan kommun A och C hade en lägre medelinkomst än rikssnittet. I kommun B var det en betydligt lägre andel som hade ekonomiskt bistånd än rikssnittet 2018, medan det för kommun A och C var i linje med rikssnittet (+/- 0,5 procentenheter). Även om detta är ytterst trubbiga mått för att känneteckna kommunerna, ger de en viss indikation om kännetecknen hos kommunerna (scb.se; socialstyrelsen.se [b]).

I samtliga kommuner gav delegationsordningen socialsekreterarna en viss befogenhet att fatta beslut om ekonomiskt bistånd, men i alla tre är denna begränsad på något sätt. För kommun A kunde socialsekreterare fatta beslut om ekonomiskt bistånd upp till 50 procent av prisbasbeloppet⁵ per månad och ärende utöver riksnorm samt andra utgifter utifrån kommunala riktlinjer, därefter fick sektionschef fatta beslut. Kommun B skiljde mellan socionomer och assistenter i delegationsordningen. Assistenterna fick fatta beslut om försörjningsstöd och vissa poster i livsföring i övrigt utifrån kommunala riktlinjer. Socionomer fick fatta beslut om ekonomiskt bistånd upp till 30 procent av prisbasbeloppet utöver försörjningsstöd per månad och ärende, över detta fattades beslut av enhetschef. I kommun C hade socialsekreterare delegation för utbetalningar upp till 6 000 kr utöver riksnorm och andra utgifter utifrån kommunala riktlinjer, därefter fattade sektionschef eller 1:a socialsekreterare beslut. Ärenden som ansågs vara ”av principiell betydelse” skulle dock beslutas av utskott i socialnämnden, men vad som anses vara av denna betydelse förtydligades inte i delegationsordningen. Eftersom de olika kommunerna hade olika sätt att sätta delegationsnivån är de svåra att jämföra med varandra. Generellt torde socialsekreterarna i kommun C haft något lägre delegationsnivå än de andra två kommunerna, men det gäller inte för alla ärenden.

Delegationsordningen utifrån ovanstående beskrivning gällde för samtliga kommuner när empiriinsamlingen påbörjades och för kommun B och C gällde den under hela empiriinsamlingen. Kommun A fick en ny delegationsordning inför andra intervjuomgången. Den mest väsentliga skillnaden är att socialsekreterarna nu måste informera utskott i socialnämnden när beviljat belopp överstiger 25 procent av prisbasbeloppet över riksnorm och riktlinjer.

⁵ Prisbasbeloppet är ett årligen fastställt belopp med utgångspunkt i konsumentprisindex. För 2018 när besluten samlades in var prisbasbeloppet 45 500 kr (regeringen.se).

Tabell 4.2

Schematisk bild av kommuner. (Källor: scb.se; socialstyrelsen.se [b])

	Kommun A	Kommun B	Kommun C
Politiskt styre (2014–2018)	Blocköverskridande	Borgerlig	Socialdemokratisk
Politiskt styre (2018–2022)	Borgerlig	Borgerlig	Borgerlig
Delegation för socialsekreterare (2018)	Jämförbar med B (sänkt inför gruppint.)	Jämförbar med A	Lägre än A och B
Andel med ekonomiskt bistånd (2018)	Rikssnitt	Under rikssnitt	Rikssnitt
Medellön (2018)	Under rikssnitt	Rikssnitt	Under rikssnitt

Beslutstexter

Jag ämnade samla in 90 beslutstexter från de tre kommunerna. Tanken var att få 10 beslut vardera från tre olika kategorier (se nedan) från varje kommun, det vill säga 90 beslutstexter. En beslutstext saknas i den slutgiltiga analysen, vilket jag redogör för i slutet av detta avsnitt (N = 89). Som jag redogjort för vid centrala begrepp syftar jag med begreppet beslutstext på *hela* det dokument som lämnas ut för ett beslut, alltså inte endast raderna som meddelar vilket beslut som är fattat i ärendet. Förutom det slutliga beslutet (Socialstyrelsen 2021b) kan detta dokument även redogöra för utredningen av rätten till ekonomiskt bistånd, handläggningen och motiveringen för det tagna beslutet.

Jag bad respektive kommuns kontaktperson om 30 beslutstexter fördelade på tre kategorier (se nedan). För kommun A och B samlades årets första 10 beslut inom varje kategori in. Kommun C hade bytt datorsystem under våren varvid de första 10 besluten efter detta byte samlades in. De tre kategorierna beslutstexter var:

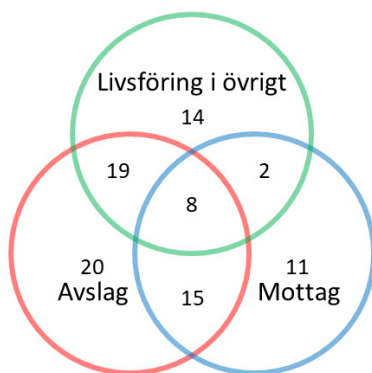
1. *Mottagsbeslut* (n = 36). Den typ av beslut som fattas när en person söker ekonomiskt bistånd för första gången eller vid de tillfällen då personen har varit frånvarande så pass länge att det görs en bedömning att en mer utförlig utredning behövs.
2. *Beslut om livsföring i övrigt* (n = 43). Dessa beslutstexter syftar till beslut om de utgifter som inte ingår i försörjningsstöd. Beslutstexten redogör både för huruvida ansökan beviljas eller avslås samt vilken kostnad som

godtas. Flera av beslutstexterna rör även försörjningsstöd vid sidan om livsföring i övrigt.

3. *Avslagsbeslut* (n = 63). Dessa beslutstexter rör de ansökningar om försörjningsstöd och livsföring i övrigt som avslås, antingen i sin helhet eller delvis. En klient vars ansökan beviljas i stort, men som får avslag på någon utgift, kategoriseras här som ett avslagsbeslut. Antalet och andelen av dem bör därmed inte tolkas som en fingervisning om att den absoluta majoriteten av ansökningar avslås.

Det bör beaktas att kategoriseringen inte är ömsesidigt uteslutande. En beslutstext tillhör i många fall flera olika kategorier eftersom beslutstextkategorierna går om lott. Förutom de 10 mottagsbesluten jag efterfrågade från varje kommun finns flera beslut om livsföring i övrigt respektive avslagsbeslut som också rör mottagsärenden och därigenom också är mottagsbeslut. Samma mönster gäller för samtliga kategorier. Summan av beslutskategorierna (n) blir därmed större än studiens sammanlagda beslutstexter (N).

Fördelningen av beslutstexter kan förklaras genom nedanstående venn-diagrammet:



Figur 4.1

Venn-diagram av överlappning av beslutstextkategorier. Antal beslutstexter i varje kategori och varje överlappning.

Dessa tre kategorier är inte ämnade att skapa ett underlag för att visa hur de genomsnittliga beslutstexterna ser ut. Det bör inte göras några tolkningar av frekvens eller andra kvantitativa tolkningar utifrån detta urval. Kategorierna är

valda utifrån att socialsekreteraren i samtliga tre måste motivera varför beslutet fattas, något som inte alltid behövs eftersom det kan vara ”uppenbart obehövligt” (FL 32 §). Avslagsbeslut från myndigheter tenderar att vara längre än beviljande (Nyström Höög 2012), och flera kommuner väljer att inte skriva beslutstext när de beviljar ansökningar som endast rör försörjningsstöd. Urvalet bygger delvis på min egen förståelse och erfarenhet av denna typ av beslutstexter och delvis på vilka beslut som har lagkrav på att motiveras enligt FL. Beslutstexternas urval är inte baserat på att jag önskade ringa in skillnader mellan de olika kategorierna utan i stället få en variation av beslutstexter att analysera samt ett material där motiven för beslutsfattandet sannolikt skulle vara mer framträdande.

Det jag inte fångar med detta urval av beslutstexter är bland annat hur klienters beslutstexter ser ut över tid. Jag kan inte följa en klients ärende från mottagsbeslut till de beslutstexter som följer därefter. Urvalet fokuserar inte heller på klientgrupper, vilket medför att jag får svårt att se om beslutstexter till exempelvis barnfamiljer respektive klienter med missbruksproblematik har olika kännetecknande drag. Slutligen kan det finnas vissa specifika situationer som jag inte fångar med detta urval, som exempelvis ansökan om bistånd för hyresskuld, eftersom de är relativt ovanliga men kan ändå präglade socialsekreterarnas arbete eftersom de upplevs som extra viktiga eller tidskrävande.

Efter att kommunerna valt ut beslutstexter reste jag våren 2018 till vardera socialkontor för att kopiera och anonymisera dem. Originalbeslutstexterna har inte lämnat respektive socialkontor. I anonymiseringsprocessen, som gjordes på respektive socialkontor, togs samtliga personers namn och personnummer bort. Även andra aspekter som medförde att det skulle kunna gå att efterforska vem ett ärende gällde, exempelvis adresser, företagsnamn, exakta datum och liknande, togs bort från beslutstexterna. Både klienters, socialsekreterares och andras namn har tagits bort.

Totalt består beslutstexterna av 198 sidor fördelade på 89 beslut från tre kommuner. De kortaste beslutstexterna bestod endast av en sida medan de längsta bestod av fem sidor text. Generellt var mottagsbeslut längre än övriga två kategorier. Kommun C tenderade att ha något längre beslut än kommun A och B.

Tabell 4.3
Fördelning av beslutstexter och sidor

	Antal	Medelvärde	Range
Avslag	62	2,31	1–5
Mottag	36	2,86	2–5
Livsföring	43	2,05	1–4
Kommun A	30	2,03	1–4
Kommun B	29	2,17	1–5
Kommun C	30	2,47	1–5

Valet att fokusera på beslutstexter med mer text att analysera och mer krav på att motivera det tagna beslutet medför att jag inte tar del av hur ett ”vanligt” beslut om ekonomiskt bistånd ser ut. Många av de beslut om ekonomiskt bistånd som skickas ut kommer inte att vara upp mot fem sidor långa och kommer inte att innehålla samma resonering och motiverande text. Samtidigt medför detta riktade urval att jag har ett större och mer rikt empiriskt material att analysera.

Den initiala tanken var att det skulle vara 90 beslutstexter, men från kommun B saknas en beslutstext. Detta märktes först efter att jag hämtat besluten och jag vet inte om detta beror på misstag från min sida, att jag missade att kopiera en av beslutstexterna, eller om det var misstag från kommunens sida, att de missade att bifoga en beslutstext. De kopior jag tagit har alltid varit samlade i mappar och ingen av dem har försvunnit därifrån. De originalbeslutstexter som jag tagit del av har alla återlämnats till kommunerna, med andra ord har inte beslutstexten försvunnit efter att jag lämnat socialkontoret.

Analys av beslutstexterna

Jag har gjort dokumentanalys genom en upprepad noggrann läsning av beslutstexterna, för att hitta gemensamma och kännetecknande drag i dem. Denna läsning skedde, som jag nämnde ovan, utifrån kritisk diskursteori under avhandlingsarbetets tidigare skede då fokus var på beslutstexternas språk för att finna språkliga element som kunde begripliggöra texternas karaktär och socialsekreterarnas arbete med dessa texter. När fokus skiftade, på grund av den abduktiva ansatsen, fokuserade jag i stället på handlingsutrymme och hur socialsekreterarna använder sig av beslutstexten för att motivera beslut. Jag läste då beslutstexterna i omgångar för att ringa in motiv för beslutet i dem. Vissa teman från den första omgångens läsning fanns kvar vid den senare läsningen. Läsningen gjordes tills jag uppnådde en ”analytisk mättnad” (Kvale & Brinkmann 2014:242)

varvid nya kategorier av relevans för avhandlingens syfte inte framträdde. En form av analytiskt schema växte fram (bilaga 1). Detta schema fungerade som en vägledning för att systematisera de analytiska fynden men har inte använts som en ”instruktion” för hur analysen bedrevs.

Det huvudsakliga tema jag undersökte beslutstexterna utifrån, under arbetets slutskede, var vilket *motiv* för ett taget beslut som beslutstexterna förde fram. Med motiv menar jag här vad som ger skäl till att handla på ett visst sätt, exempelvis vad motivet för att bevilja eller avslå en ansökan beskrivs som. Jag har sökt efter när beslutstexten för fram lagen och lagtexten som ett explicit motiv för det fattade beslutet. Jag har även sökt efter motiv kopplade till de kommunala riktlinjerna samt när den ekonomiska beräkningen används som motiv.

Jag har letat efter de *garanter* som föranleder en handling utifrån en viss situation (Molander 2016, se kommande kapitel om handlingsutrymme) och vad som *rättfärdigar* beslutet ifall någon skulle ifrågasätta det (*accounts as justification*, Scott & Lyman 1968). Dock är det viktigt att poängtera att jag endast kan återfinna motiv gentemot läsaren i beslutstexterna, psykologiska processer eller moraliska kval hos beslutsfattande socialsekreterare faller utanför avhandlingens syfte.

Ett tema som har funnits kvar i analysarbetet under hela avhandlingsprocessen är hur socialsekreterarna kan låna in strofer från andra texter för att använda i beslutstexten. Jag har analyserat beslutstexterna utifrån vad som är skrivet av undertecknande socialsekreterare och vad som är hämtat från andra källor. Med andra källor syftar jag både på när text hämtas från lagtext eller annan offentlig text, som exempelvis Socialstyrelsens texter. Men jag har även studerat när socialsekreterarna använder sig av interna texter som återfinns i andra beslutstexter. Jag har även undersökt hur detta görs och vid vilka situationer som socialsekreterarna lånar in från andra texter.

Beslutstexterna utgör en form av naturligt förekommande data (Hammersley 2014). Texterna fanns innan jag började samla in dem och jag har inte haft någon påverkan på det ursprungliga materialet. Dock hade en kommun redan ett samarbete med en forskare och vissa beslutstexter lästes av hen. Det medför att socialsekreterarna som skrev texterna var medvetna om att de skulle kunna granskas av en forskare, även om hen inte var jag. I analysen av beslutstexterna har jag endast fokuserat på texten, jag har inte analyserat dokumentens disposition

eller liknande. Med undantag av kommunvapen innehöll inga beslutstexter illustrationer, teckningar eller figurer.

Genom fokus på hur beslutet motiveras i beslutstexterna fångar jag inte andra aspekter såsom samtalen som sker innan beslutet fattas eller hur avvägningarna kring beslut går till. Vissa aspekter som dokumentanalysen missar fångas upp genom de två intervjuformerna och de olika empiriformerna kompletterar därigenom varandra. Vissa aspekter går jag dock miste om genom mitt fokus på beslutstexter. Förutom psykologiska och moraliska aspekter som jag går miste om i analysen blir det svårt att utforska fördomar eller attityder som medför att ett visst beslut fattas. Då en fördom, som exempelvis att män borde vara familjeförsörjare (Hussénus 2019), påverkar beslutet kommer den troligen inte att uttryckas i beslutstexten. Likaså ser jag endast *en* aspekt av kommunikationen genom att studera beslutstexterna, vid sidan om dem kan det ske telefonsamtal med klienter respektive samtal och journalanteckningar riktade till kollegor. Det beslutstexten däremot visar är motiven för beslutet gentemot läsare och granskare, oavsett om det är klienter, förvaltningsdomstolar vid en överklagan eller andra som kan tänkas läsa beslutstexten.

Intervjupersoner

För att ge en mer samlad bild av vilka socialsekreterare som intervjuades redogör jag här både för intervjupersonerna i de individuella intervjuerna och gruppintervjuerna. Samtliga intervjuer var med socialsekreterare som arbetar med handläggning av ekonomiskt bistånd, med undantag av en socionomstudent under sin praktik som deltog i en gruppintervju. Inga intervjuer genomfördes med ekonomiassistenter, och inga av socialsekreterarna arbetade med någon form av förenklad handläggning. Totalt deltog 25 informanter, varav 3 personer deltog både i individuella intervjuer och gruppintervjuer. Urvalet av dem redogör jag för vid respektive intervjumetod senare i kapitlet.

Majoriteten av de intervjuade, 20 av 25, var socionomer. Av de övriga hade 4 gått andra samhällsvetenskapliga utbildningar på universitetet och den siste var tidigare nämnda socionomstudent. Socionomstudenten medverkade i en intervju med två erfarna socionomer. I samtliga kommuner var majoriteten av socialsekreterarna socionomer. Erfarenheten av socialt arbete varierade bland de

intervjuade då vissa var nyexaminerade och hade börjat arbeta med socialt arbete under året medan andra hade över 30 års erfarenhet av socialt arbete. Jag ger inte socialsekreterarna fingerade namn i kommande empiriredovisning utan benämner dem utifrån vilken bokstav jag gett deras kommun samt i vilken ordning de intervjuades i kommunen (A1-6, B1-9, C1-10).

Tabell 4.4

Individuella intervjuer och gruppintervjuer med längd på intervju angivet inom parentes. De tre fetmarkerade intervjupersonerna var med i båda intervjuformerna

	Individuella intervjuer (2018)	Gruppintervjuer (2020)
Kommun A	A 1 (27:57)	A3 (1:09:08)
	A 2 (52:25)	A4
		A5 (1:16:57) A6
Kommun B	B1 (26:43)	B1 (49:31)
	B2 (33:37)	B5
	B3 (24:56)	B6
	B4 (26:09)	B7 (52:39)
		B8 B9
Kommun C	C1 (35:15)	C1 (1:13:33)
	C2 (27:48)	C5
	C3 (43:16)	C4 (1:29:08)
	C4 (57:34)	C6
		C7 (1:05:01) C8
		C9 (1:33:46) C10

Som jag redogjort för tidigare tenderar tjänsten som socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd att vara en ingångsposition för nyexaminerade socionomer och att de därifrån ofta söker sig till andra arbetsområden inom det sociala arbetet (Bengtsson 2020; Kullberg 2011). En sådan tendens märks i det empiriska materialet, eftersom personalomsättningen i verksamheterna medförde att majoriteten av dem som intervjuades individuellt 2018 inte var kvar på sina tjänster vid intervjutillfället för gruppintervjuer 2020. Dock har inte utgångspunkten varit att göra uppföljningsintervjuer. För studien har det medfört att arbetslaget i kommunen har förändrats mellan intervjutillfället 2018 och 2020. Dokumentens funktion som lagrad yrkeskunskap (Karlsson 2006) eller organisatoriskt minne (Cedersund 1992) kan därigenom bli av ytterligare betydelse eftersom de personer som skrivit beslutstexter, minnesanteckningar eller

blanketter inte längre finns kvar att fråga. De beslutstexter som jag analyserar i studien kan därmed användas som en del av det organisatoriska minne som ger en bild av ärendet, även om socialsekreteraren som skrev beslutet har slutat.

Individuella intervjuer

För att ta del av socialsekreterarnas bild och erfarenhet av att fatta beslut och skriva beslutstexter om ekonomiskt bistånd genomförde jag semistrukturerade kvalitativa intervjuer med dem. Individuella intervjuer valdes för att kunna fokusera på socialsekreterarens erfarenheter och ge hen fokus och tid för detta utan att hen blev färgad av kollegor i rummet. Eftersom de individuella intervjuerna skedde tidigt under avhandlingsarbetet syftade de i första hand till att utforska socialsekreterarnas upplevelser av skrivpraktiken att författa beslutstexter. Intervjuguiden fokuserade på teman kring skrivande av beslutstexter (bilaga 2), och antalet ställda frågor varierade utifrån intervjusituationen där vissa socialsekreterare själva täckte många områden i sina svar medan andra guidades mer av mina frågor. Den semistrukturerade formen valdes för att både kunna svara på de frågor som jag gick in i intervjusituationen med och för att kunna ge utrymme för andra tankar hos socialsekreterarna.

Intervjupersonerna valdes i kommun A och B utifrån snöbollsmetoden. Den kontaktperson jag först hade samtal med frågade de anställda vilka som ville vara med på intervju. En risk med ett sådant snöbollsurval är att kontaktpersoner väljer ut intervjupersoner som hen anser speglar verksamheten på bästa sätt, framför allt när kontaktpersonen är enhetschef med ett övergripande ansvar. Samtidigt var det ett sätt för mig, som inte hade kunskap om socialtjänsten i dessa kommuner, att komma i kontakt med relevanta intervjupersoner utifrån mina frågeställningar. I kommun C blev jag kallad till ett möte med arbetslaget för att informera om studien samt fråga vilka som var intresserade av att medverka i studien. Totalt tio socialsekreterare deltog i de individuella intervjuerna.

Intervjuerna genomfördes på respektive socialtjänsts kontor under hösten 2018. Samtliga intervjuer skedde under socialsekreterarnas arbetsdag och därför har jag försökt att vara flexibel utifrån vad som fungerar för respektive socialsekreterare i förhållande till resterande arbete. De individuella intervjuerna varade mellan 24 och 57 minuter. Variationen i intervjutiden berodde på flera olika faktorer. Vissa

socialsekreterare var mer fåordiga och svarade relativt kort på frågorna, trots att jag bett dem att utveckla, medan andra socialsekreterare gjorde långa utläggningar som också svävade ut och berörde andra aspekter av deras arbete än jag åsyftade med frågan. Det är något som inte är helt ovanligt vid kvalitativa intervjuer (Kohler Riessman 2014). Dessa tidiga intervjuer var även kortare eftersom jag hade färre teman att utgå från jämfört med de följande gruppintervjuerna.

Fokus i de individuella intervjuerna låg på socialsekreterarnas upplevelser och erfarenheter av arbetet med att skriva beslutstexter och vilka läsare de uppfattade att beslutstexterna hade. Beslutstexterna, som inhämtades tidigare samma år som de individuella intervjuerna genomfördes, har fungerat som ett underlag till vilka frågor jag har ställt till socialsekreterarna. Jag har frågat om hur de upplever att fatta beslut om ekonomiskt bistånd som socialsekreterare (och oftast socionom) och som del av ett arbetslag inom socialtjänsten i en kommun.

På grund av den abduktiva ansatsen (Alvesson & Kärreman 2012; Alvesson & Sköldberg 1994) har intervjuernas fokus skiftats under studiens gång. Eftersom de individuella intervjuerna genomfördes tidigt under avhandlingsarbetet har de haft mer fokus på skrivandet av beslutstexter, medan handlingsutrymmet inte explicit har tagits upp i samma utsträckning i dessa intervjuer. Intervjuguiden har mest fungerat som en vägledning för mig i intervjusituationen och som en checklista så att jag inte missar vissa viktiga teman, men jag har frångått denna när socialsekreteraren i intervjun kommit in på andra spår som jag upplevt som relevanta för avhandlingens övergripande syfte. Exempel på teman eller ämnen som tillkommit i intervjuguiden efter att socialsekreteraren tog upp dem är hur socialsekreterarna skulle kunna motivera bifall såväl som avslag i vissa ärenden. Mellan de enskilda intervjuerna har jag gjort justeringar i intervjuguiden för att spegla förändringarna i teman. Den slutgiltiga versionen, som finns med som bilaga i avhandlingen, speglar det skede som avhandlingsarbetet var i vid de sista intervjuerna för 2018. Alla intervjuer är transkriberade av mig efter besöken i vardera kommun. Totalt utgör de transkriberade individuella intervjuerna 110 sidor.

De upplevelser som socialsekreterarna ger uttryck för i intervjuerna har jag sett som en kunskap som produceras under intervjuens gång och där jag som intervjuare har varit en viktig del i skapandet genom min roll som intervjuare (Kvale & Brinkman 2014), de är till skillnad från beslutstexterna inte naturligt förekommande data. Detta är empiri som genereras av mig och socialsekreterarna

snarare än empiri jag inhämtar från kommunerna. Jag har försökt att styra samtalet mer mot de beröringspunkter som jag redan i förväg ville att vi skulle ta upp, samtidigt som jag har varit öppen för nya teman i intervjuerna. Vad socialsekreterare väljer att lyfta upp i intervjun är något som till stor del beror på vad de önskar bidra med genom intervjun (Jacobsson & Åkerström 2012) samt troligen vad de upplever att jag som intervjuare tycker är relevant (Holstein & Gubrium 2011). Jag har även varit försiktig med att tolka socialsekreterarnas utsagor som en objektiv bild av vad som sker på socialkontoret och att deras utsagor färgas av vad de tror att jag vill veta (Cameron 2001) samt hur de själva vill framstå (Kohler Riessmann 2014).

Genom min förförståelse har jag lättare att ta in socialsekreterarnas perspektiv, eftersom vi har vissa gemensamma erfarenheter (se Eliasson 1987). Jag är medveten om att det är flera aspekter av arbetet inom och utanför socialkontoret som jag går miste om genom detta fokus. Samtidigt har inte fokus varit att se beslutet utifrån andras perspektiv än just socialsekreterarnas.

Analys av de individuella intervjuerna

Kvale och Brinkmann (2014) framför analys som ett mellansteg mellan de intervjuades berättelser och den slutliga historia som forskaren berättar för en större publik. Jag har försökt fånga socialsekreterarnas *mening*, det vill säga dennes bild av sammanhanget att fatta beslut och skriva beslutstexter. Socialsekreterans mening har jag sedan tematiserat utifrån gemensamma nämnare, samtidigt som jag strävat efter att inte förenkla eller förta det unika i deras utsagor.

James Holstein och Jaber Gubrium (2011) menar att det i en kvalitativ intervju är omöjligt att helt utgå från förskapade koder eller teman, eftersom en intervjupersons utsagor kan bli omöjliga att kategorisera. Jag har utifrån ett sådant perspektiv arbetat både med teman som jag burit med mig in i intervjuarbetet, från läsning av beslutstexter samt teori och tidigare forskning, och varit öppen för nya teman som trädde fram under intervjuernas gång. Tematiseringen av intervjuernas utsagor har därmed skett före, under och efter intervjuerna. Detta i kombination med pendlingen mellan empiri och teori har medfört att de senare genomförda individuella intervjuerna, såväl som gruppintervjuerna, blir mer i linje med de avhandlingens frågeställningar. De individuella intervjuerna har lett till omprövning av min förståelse och avhandlingens forskningsfrågor. I

avhandlingens empiriska kapitel är därmed gruppintervjuerna mer representerade (se kapitel 6, 7, 8 & 9), eftersom de skedde när empiriarbetet var mer i linje med avhandlingens slutgiltiga frågeställningar.

Liknande analysen av beslutstexterna har jag genomfört en upprepad noggrann läsning av de transkriberade intervjuerna utifrån vissa teman. Vissa teman har skapats innan och under intervjuerna, som hur socialsekreteraren ser till beslutstextens syfte, men jag har även haft en öppenhet för nya teman som träder fram i läsningen. När jag har återvänt till empiri från de individuella intervjuerna under det senare arbetet med avhandlingen, har jag läst dem utifrån vad socialsekreterarna säger om handlingsutrymme för att fatta beslut, exempelvis utifrån hur de talar om regler och förutsättningar för att fatta beslut. De individuella intervjuerna fokuserade därmed inte på handlingsutrymme, men analysen av dem har gjort det. Teman som togs upp i intervjuerna och som har varit aktuella för analysen är motivering av beslut genom beslutstexten, vem som läser beslutstexten och hur arbetet med denna text tenderar att se ut.

Analysen av de individuella intervjuerna och gruppintervjuerna påbörjades separat för att sedan föras samman till *en* analys av det transkriberade materialet. Jag redogör därför här nedan för de teman som trädde fram i materialet vid min analys av såväl de individuella intervjuerna som gruppintervjuerna.

De teman som trädde fram ur det empiriska materialet, vid studiens slutliga skede, rörde huvudsakligen vad socialsekreterarna ansåg att beslutstextens syfte var och vad som möjliggjorde samt begränsade deras handlingsutrymme. Ytterligare ett tema som trädde fram var vilka olika läsare som beslutstexterna har och hur socialsekreterarna upplevde att dessa läsare påverkade deras handlingsutrymme. Dessa teman skapade tre *ramar* vilket jag återkommer till i nästkommande kapitel. Ett analyschema liknande det för beslutstexterna växte fram för analysen av intervjuerna (bilaga 3). Även detta schema har fungerat så att det har väglett mig i systematiseringen av analytiska fynd.

Efter att ha läst beslutstexterna och transkriberingarna utifrån ovan nämnda teman jämförde jag de olika empiriformerna utifrån den horisontella pendlingen (se ovan) för att finna gemensamma kännetecken och diskrepans. Utifrån denna pendling kunde jag se tecken på paralleller mellan en viss typ av motiv eller argumentation i intervjuerna och uttryck i beslutstexterna. Jag har även utifrån denna pendling kunnat se hur socialsekreterarna talar om respektive skriver om

vissa typer av situationer. Analysen av de tre formerna av empiriskt material (beslutstexter och transkriberingar av individuella intervjuer och gruppintervjuer) har därigenom systematiserats utifrån samma teoretiska perspektiv.

Gruppintervjuer

Som sista steg i empiriinsamlingen valde jag att genomföra gruppintervjuer i samma kommuner två år efter de individuella intervjuerna, ett uppehåll som huvudsakligen berodde på min föräldraledighet. Valet att använda olika intervjuformer berodde på en önskan om bredd i det empiriska materialet. Gruppintervjuer har valts för de senare intervjuerna i studien, eftersom jag ville ta del av socialsekreterarnas samtal och resonemang sinsemellan kring olika teman samt utforska interna spänningar eller konflikter rörande hur socialsekreterarna upplever sitt handlingsutrymme. Gruppintervjuerna syftade även i detta senare skede i avhandlingsarbetet till att återbesöka teman som togs upp i de tidigare individuella intervjuerna för att skapa en diskussion mellan socialsekreterarna. Jag har sett de två intervjuformerna som komplement till varandra samt som komplement till dokumentanalysen.

Urvalet av intervjupersoner skedde även denna gång genom respektive kommuns kontaktperson. 8 gruppintervjuer genomfördes med totalt 18 socialsekreterare på respektive socialtjänsts kontor hösten 2020. För kommun A och B medverkade alla socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd som var verksamma vid intervjutillfället. Inom kommun C medverkade alla som önskade. På grund av covidsituationen 2020 var 4 av socialsekreterarna från kommun A och B med på intervjuerna via videolänk. Vid alla gruppintervjuer var åtminstone jag och en socialsekreterare på plats på socialkontoret. De socialsekreterare som var med på länk hade video- och ljudkontakt under hela intervjun. På grund av att intervjuerna pågick under socialsekreterarnas arbetstid har grupperna huvudsakligen satts samman utifrån vad som har fungerat för socialsekreterarna med hänsyn till deras övriga arbetsdag. Grupperna bestod av 2 eller 3 socialsekreterare samt jag som samtalsledare. Jag kallar dessa intervjuer för *gruppintervjuer*.

Fokus i intervjuerna har legat på handlingsutrymme och beslutsfattande, och skrivandet av beslutstexter har mest berörts som ett instrument i detta. De teman

som berörts i intervjuerna är vad det innebär att fatta beslut om ekonomiskt bistånd, komplexa och enkla ärenden, det upplevda handlingsutrymmet, rättssäkerhet samt automatisering. Liksom för de individuella intervjuerna ser jag kunskapen som något som skapas i interaktionen i gruppintervjuerna och jag ser det som att empirin även i dessa intervjuer genereras snarare än insamlas. Då intervjuerna har mer än en deltagare ser jag kunskapen som något som skapas både mellan mig och socialsekreteraren genom mina frågor samt socialsekreterarna sinsemellan genom deras diskussion (Kvale & Brinkmann 2014; Smithson 2000).

I gruppintervjuerna har jag haft en fokusgruppsliknande ansats även om intervjugrupperna inte har varit stora nog att kallas "fokusgrupper". Jag har blivit inspirerad av metodlitteratur om fokusgrupper och liksom Janet Smithson (2000) ser jag intervjuformen som en "kontrollerad gruppdiskussion". Det är varken en strikt intervju där gruppdeltagarna endast svarar på frågor från mig i ordnad följd eller en fri diskussion gruppdeltagarna sinsemellan där jag endast är en "fluga på väggen" som råkar höra deras "naturligt förekommande" professionella samtal. Jag har varit varse min egen påverkan kring hur samtalet förs (Kvale & Brinkmann 2014) och att socialsekreterarna är högst medvetna om min närvaro. Jag har även i gruppintervjuerna gått in i intervjun med vissa frågor men har samtidigt varit lyhörd för ytterligare teman som tas upp i diskussionen socialsekreterare emellan. Intervjuguiden (bilaga 4) har fungerat på ett liknande sätt som i de individuella intervjuerna. Guiden har förändrats under studiens gång och har inte strängt följts vid intervjusituationen.

Eftersom socialsekreterarnas utsagor färgar varandra under gruppintervjun (Smithson 2000) medför det att sammansättningen av grupperna har en betydelse för hur socialsekreterarna uttrycker sig, och hur jag uttrycker mig. Vid en intervju deltog en kommuns båda socialsekreterare som handlade ungdomars ansökningar om ekonomiskt bistånd, vilket medförde att det gick att dyka djupare i deras arbete kring dessa ärenden och få del av deras diskussioner sinsemellan om ansökningarna. Vid andra intervjutillfällen fanns det en väsentlig skillnad i socialsekreterarnas erfarenhet av socialt arbete och en av dem intog en mer framträdande roll där hen talade mer, något som inte är helt ovanligt i fokusgrupper (ibid.). Jag har i dessa stunder försökt få socialsekreteraren som inte var lika framträdande att ge sina tankar om det vi diskuterade och därigenom göra sin röst hörd genom att fråga om hen delar bilden som andra socialsekreterare tog upp. Jag har upplevt att socialsekreterarna kunde prata relativt fritt, och flera av

dem förhöll sig kritiska till den egna verksamheten och arbetssättet. Emellertid finns det fler exempel på socialsekreterare som uttrycker kritik mot kommuner där de tidigare har varit anställda, något som kan vara ett tecken på att det är lättare att kritisera dessa än den kommun som de vid intervjun är anställda inom inför sina nuvarande kollegor.

Gruppintervjuerna varade mellan 49 och 93 minuter där variationen delvis berodde på socialsekreterarnas arbetsdag. Vissa socialsekreterare visste redan när de gick in i intervjun att de endast hade en viss tid att avsätta för intervjun, och en intervju avbröts av att en deltagare var tvungen att lämna på grund av ett akut ärende. Det medförde att jag vid vissa intervjuer inte kunde ägna lika mycket tid åt alla teman, jag har dock strävat efter att beröra alla teman i alla intervjuer. Att dessa intervjuer tenderar att vara längre än de individuella beror huvudsakligen på att det fanns mer teman och analytiska trådar när dessa genomfördes än när de individuella intervjuerna genomfördes. Även dessa intervjuer transkriberades av mig och totalt utgör de transkriberade gruppintervjuerna 164 sidor.

Analys av gruppintervjuer

Eftersom gruppintervjuerna genomfördes under avhandlingsarbetets senare del har det inte varit nödvändigt att återvända till dem med ett nytt teoretiskt perspektiv. Avhandlingens teoretiska ramverk var handlingsutrymme när gruppintervjuerna genomfördes. Dock har jag läst även dessa intervjuer flera gånger för att finna relevanta teman i dem, kopplade till handlingsutrymme. Som jag nämnde tidigare sammanflätades analysen av de individuella intervjuerna och gruppintervjuerna och jag har redogjort för denna analys i avsnittet om de individuella intervjuerna. Samma analyschema som för de individuella intervjuerna har därmed använts för gruppintervjuerna (se bilaga 3).

Forskningsmässig kvalitet

I kvalitativa studier ligger inte fokus på huruvida fynden som lyfts upp kan ses som allmängiltiga och sanna. Begrepp som generaliserbarhet och validitet har av tradition uppfattats utifrån ett kvantitativt eller positivistiskt perspektiv. Inom studien har jag strävat efter en forskningsmässig kvalitet i linje med de kvalitativa

metoderna (Jacobsson 2008). Jag har strävat efter att mitt empiriska material har kvalitet i den mån att det är ett material som är relevant för att besvara mina forskningsfrågor. Samtidigt ser jag begränsningarna i form av forskningsfrågor som inte går att besvara med detta material, exempelvis att säga hur arbetet inom socialtjänsten faktiskt går till eller hur beslutstexter läses av klienter. Fokus i analysen är snarare vad beslutstexterna *gör* i ärendet med fokus på handlingsutrymmet, hur de används för att bevilja eller avslå en ansökan samt motivera detta (Prior 2003). Jag har använt flera typer av empiriskt material, dokument i form av beslutstexter och två former av intervjuer, för att fördjupa förståelsen av beslutsfattandet snarare än att, som är vanligt i kvantitativa studier, använda olika empiriska material för att skapa en validitet och bekräfta fynden (Jacobsson 2008).

Även om generaliserbarhet huvudsakligen tas upp som mått vid kvantitativa studier finns det en poäng att förhålla sig till begreppet även i en kvalitativ studie. Studien möjliggör en *analytisk generaliserbarhet* (Kvale & Brinkmann 2014) utifrån att den fokuserar på en aspekt, handlingsutrymme för socialsekreterare inom socialtjänstens arbete med ekonomiskt bistånd, vilket är en verksamhet som finns inom alla svenska kommuner. De som fattar beslut om ekonomiskt bistånd och skriver beslutstexter i andra kommuner behöver förhålla sig till liknande aspekter som socialsekreterarna i denna studie. Studien görs även generaliserbar genom teoribildning och genererande av begrepp som kan prövas på samma fenomen inom socialtjänsten i andra kommuner samt i andra kontexter med beslutsfattande inom människobehandlande organisationer.

Det finns även en forskningsmässig poäng att se validitet ur ett kvalitativt perspektiv. I studien har detta skett genom respondentvalidering (Jacobsson 2008) där jag vid oklarheter frågat intervjupersonen om jag upplevt hen på rätt sätt och på det sättet "sända tillbaka" meningen och därigenom bekräfta hens självförståelse (jfr Kvale & Brinkmann 2014). Jag har även efter empiriinsamling erbjudit kommunerna att jag återkopplar mina fynd och analys till dem. Hösten 2020 återkopplade jag till kommun A och våren 2022 till kommun C. Trots förfrågningar från mitt håll har jag inte fått möjlighet att återkoppla till kommun B. Vid återkopplingarna uppgav socialsekreterarna att de kände igen sig i den bild jag återgav av deras arbete. Jag ser återkopplingen till socialsekreterarna som ett sätt att få en förankring av fynden och analysen så att den inte baseras på mina antaganden i alltför stor uträkning utan även speglar deras mening (Kvale &

Brinkmann 2014). Även om jag som forskare fortfarande har monopol på tolkningen av intervjun (Kvale 2006) kan denna återkoppling fungera så att socialsekreterarna får reagera på min tolkning. Likaså utgör strukturen kring avhandlingen, med seminarier och disputation, en form av validering eftersom studien därigenom valideras av forskarsamhället (Jacobsson 2008; Kvale & Brinkmann 2014).

Valet att använda sig av samma kommuner för insamlingen eller genereringen av de olika typerna av empiriskt material medför även att det blir ett rikare material i den mån utsagor eller fynd i en form av material kan jämföras med annat material från samma kommun. Att en så stor del av socialsekreterarna i kommunerna byttes ut mellan intervjuomgångarna medför å ena sidan att det inte går att följa upp spår med samma socialsekreterare, men å andra sidan medför fler respondenter tillgång till fler socialsekreterares utsagor. Det medför även att jag kan se tendenser i arbetslagen som inte nödvändigtvis beror på hur enskilda socialsekreterare agerar utan även på aspekter som "sitter i väggarna" och som finns kvar även om arbetslaget har bytts ut.

Som jag tagit upp tidigare färgas min förståelse av mina tidigare erfarenheter som socialsekreterare. Jag har därför intagit ett kritiskt förhållningssätt mot mina egna erfarenheter och ställt vad jag kallar för "dumma frågor" till socialsekreterarna. Med detta menar jag frågor som jag som före detta socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd borde kunna, exempelvis "vad händer när någon söker om ekonomiskt bistånd". Jag har också uttryckt för intervjupersonerna att jag kommer att ställa den här typen av frågor för att sätta mina egna antaganden om fältet inom parantes. Jag försöker därigenom vara öppen i forskningsprocessen och ha en form av "medveten naivitet" (Kvale & Brinkmann 2014:48).

Att det inte var jag utan kommunerna som valde ut beslutstexter utifrån urvalskriterierna medför att det kan finnas aspekter i urvalsprocessen jag går miste om. Rörande beslutstexterna har jag utgått från att kommunerna skickar de tio första beslutstexterna ur varje kategori som de faktiskt beslutade om, men eftersom detta överlämnades till dem kan jag inte veta hur det skett. Vissa beslut kan kommunen ha ansett inte representera hur beslut tenderar att se ut eller *bör* se ut och därför valt att inte skicka. Likaså kan det vara så att de kategorier jag satt upp för beslutstexter inte speglar hur socialtjänsten i respektive kommun ser och kategoriserar beslutstexter. Eftersom kontaktpersonen väljer ur beslutstexter utifrån de kategorier jag satt upp, kan det uppstå problem om de inte anser att

kategorierna är tydliga, ifall det finns ett beslut som de inte är säkra på om det tillhör en kategori eller inte. Dock har inga kommuner hört av sig om att de har haft svårt att hitta beslutstexter som matchar mina beskrivningar eller att de haft ytterligare frågor om kategorierna. Jag upplever att beslutstexterna har gett mig ett rikt empiriskt material att analysera för att besvara syftet med avhandlingen.

Att intervjupersonerna valdes av kontaktpersonen, med undantag av kommun C, kan även det ha en påverkan på vilka socialsekreterare som ges en röst i min studie. Vissa socialsekreterare kan denna kontaktperson uppfatta som mindre relevanta för min studie, trots att jag anser att de torde vara relevanta. Exempelvis kan kontaktpersonen anta att jag inte önskar fråga dem som endast arbetar halvtid eller som snart ska pensionera sig. Likaså kan en kontaktperson välja att inte fråga socialsekreterare som hen tror skulle kunna ställa socialtjänsten eller kommunen i dålig dager. Dock anser jag att jag fått en bredd bland socialsekreterarna, och i materialet finns socialsekreterare som varit kritiska mot den egna kommunen.

Av dem som intervjuades var två stycken kända av mig sedan tidigare: en hade jag jobbat ett kortare tag med tidigare, på samma enhet men i olika arbetslag, och en hade jag varit lärare åt på en kurs när hen var student. Jag har inte haft en personlig relation med någon av dem och ingen av dem hade jag kontakt med tiden innan intervjutillfället. Min upplevelse är inte att denna kännedom påverkade intervjuerna märkbart och det finns inget i transkriptionerna som tyder på att de eller jag blev påverkade. Dessa socialsekreterare använder sig inte av vår gemensamma erfarenhet som hållpunkt eller resurs i intervjusituationen. Samtidigt går det inte att utesluta en viss påverkan genom att vi kände till varandra och att de inte ville sätta vår gemensamma tidigare arbetsplats eller det lärosäte jag för tillfället befann mig på i dålig dager.

Eftersom allt inte kan nedtecknas i en transkribering blir det upp till mig att välja vad jag bedömer som väsentligt att fokusera på i intervjuerna. Både tolkning av vad som sägs och vad som transkriberas beror på min tidigare erfarenhet som socialsekreterare samt min kunskap inom fältet utifrån forskning. Samtidigt finns det en medvetenhet hos de intervjuade socialsekreterarna om att jag också är socionom och det kan påverka deras utsagor. Socialsekreterarna uttryckte sig exempelvis utifrån att jag är bekant med lagstiftningen om ekonomiskt bistånd, förvaltningsdomstolarnas organisering och Socialstyrelsens roll.

I återgivningen av intervjuerna har jag försökt att fånga andemeningen i de upplevelser som socialsekreterarna för fram, deras mening. Jag har strävat efter att inte klippa ut enskilda citat som inte speglar helheten i det socialsekreteraren vill förmedla samtidigt som jag inte kan återge hela intervjumaterialet i avhandlingen. Så länge jag inte uttryckligen skriver att ett citat endast speglar en eller ett fåtal socialsekreterare har jag strävat efter att återge återkommande tendenser i socialsekreterarnas resonemang, samtidigt som jag har försökt använda de citat som speglar dessa tendenser bäst (jfr Alvesson & Kärreman 2012). Jag har därmed försökt försäkra mig om att de citat jag återger inte är aspekter som lyfts ur sitt sammanhang utan speglar vad socialsekreterarna förmedlat vid intervjutillfället.

Etik

Etikansökan för studien skrevs och skickades in till regionala etikprövningsnämnden våren 2017, innan studiens empirisamling påbörjades. Nämnden uppfattade inte studien som tillståndspliktig, eftersom studien inte ”innefattar behandling av känsliga personuppgifter eller någon annan av de åtgärder som anges i 3 och 4 §§ etikprövningslagen”. I etikansökan har jag tydliggjort att jag ämnar studera beslutstexter om ekonomiskt bistånd och genomföra intervjuer med socialsekreterare. Jag har i studien förhållit mig till råd från Etikprövningsnämndens, sedan 2019 Etikprövningsmyndighetens, webbplats. På grund av studiens abduktiva ansats finns aspekter av studien som inte har kunnat inkluderas i etikansökan, eftersom dessa analytiska spår påbörjades under studiens gång. Denna typ av förändringar är vanliga inom kvalitativa metoder men kan medföra etiska spörsmål rörande etikansökan eftersom denna skrivs vid studiens inledande (Edlund, Eldén, Wästerfors & Sohl 2021; Wästerfors 2019). Grunderna som etiknämnden gjorde sin bedömning utifrån anser jag kvarstår: jag undersöker samma empiriska material, jag ställer inte känsliga frågor till socialsekreterarna och jag har samlat in och förvarat materialet på det sätt som jag uppgav i etikansökan. De förändringar som skett under studiens gång avser huvudsakligen förändringar i teoretisk utgångspunkt.

Samtyckesblankett har skickats ut till dem som deltog i de individuella intervjuerna och gruppintervjuerna, vid de senare skickades detta ut digitalt eftersom vissa deltog via videolänk. De klienter vars beslutstexter är analyserade

har inte meddelats om att beslutstexterna är med i en studie, varken av mig eller av kommunerna där de sökt om ekonomiskt bistånd. Skälen till detta är flera. För det första är inte fokus på de enskilda klienternas ärenden, utan på hur socialsekreterarna använder sig av beslutstexten för att motivera beslut om ekonomiskt bistånd. För det andra sker detta efter att beslutet är fattat och kanske även efter att klienten är aktuell för insats hos socialtjänsten, att då kontakta klienterna om besluten är troligen mer känsligt än att använda sig av beslutstexterna utan klienternas vetskap. För det tredje är alla beslutstexter anonymiserade när de lämnar socialtjänstens lokaler, vilket gör att det för läsaren av dem, vare sig det är jag eller den som läser utdrag ur dem i avhandlingen, inte går att spåra vilka klienterna är.

De anonymiserade beslutstexterna har legat i säkerhetsskåp på mitt kontor på Socialhögskolan i Lund, förutom när jag har bearbetat och analyserat dem, vilket också har skett på mitt kontor. Likaså har inspelningarna av intervjuerna legat i säkerhetsskåpet, både diktafon och säkerhetskopior på usb-stav, förutom när de transkriberades eller analyserades på mitt kontor. Även transkriberingarna av intervjuerna har legat i säkerhetsskåp på mitt kontor, både i pappersform och på usb-stav.

Martyn Hammersley (2014) problematiserar etiken i att göra intervjuer genom att belysa att intervjupersonen och forskaren ofta ser olika på intervjuens syfte. Intervjupersonen ser ofta detta som en möjlighet att göra sin röst hörd medan forskaren ser det som ett tillfälle att inhämta eller generera empiri för att analysera. Dessutom ser intervjupersonen ofta syftet som mer vardagsnära, och präglad av enklare kausalsamband, än forskarens perspektiv. Det har jag upplevt under studiens gång där exempelvis vissa personer inom kommunerna har sett mitt arbete som att jag ska säga hur de *bör* skriva sina beslutstexter. Samtidigt upplever jag inte att det har varit ett hinder i intervjuerna. Jag upplever inte att jag har gett sken av att intervjusituationen är en möjlighet för socialsekreterare att göra sina röster hörda men att jag sedan har nekat dem detta.

Intervjufrågorna i de individuella intervjuerna och gruppintervjuerna har inte fokuserat på känsliga uppgifter och jag har inte samlat in det som etikprövningslagen (SFS 2003:460) och EU:s dataskyddsförordning (EU 2016/679) kallar känsliga uppgifter, det vill säga frågor om socialsekreterarnas, etniska ursprung, politiska åsikt, religiösa övertygelse eller liknande. Dock har vissa intervjuer lett till att socialsekreteraren delat med sig av erfarenheter som kan

uppfattas som personliga. Kvale (2006) beskriver att det finns en risk vid kvalitativa intervjuer att intervjuaren skapar en välkomnande och kvasiterapeutisk atmosfär som fungerar som en ”trojansk häst”, eftersom det kan medföra att intervjupersonerna delar med sig av aspekter de annars inte hade gjort. I respekt för de intervjuade har jag valt att inte avbryta dem när de tar upp aspekter som är personliga. Jag har dock även valt att inte använda mig av personliga aspekter som kan uppfattas som känsliga i själva analysen. Aspekter som kan upplevas som känsliga i förhållande till socialsekreterares ställning inom socialtjänsten, exempelvis att vara beroende av kommunen som arbetsgivare, har jag dock valt att ta in som del av analysen, men skrivit så att det inte går att härleda till specifika socialsekreterare.

Sammanfattning

Studien har bedrivits med ett abduktivt förhållningssätt där tre former av empiriskt material (beslutstexter, individuella intervjuer samt gruppintervjuer) har analyserats var för sig samt jämförts med varandra. Det empiriska materialet har samlats in från tre stycken pendlingskommuner i arbetslag med runt 5–10 socialsekreterare. Totalt har 89 beslutstexter, 10 individuella intervjuer samt 8 gruppintervjuer insamlats eller genererats. Analysen har i tidiga stadier av studien haft sin utgångspunkt inom språkliga teorier för att under den senare delen av studien fokusera mer på teorier om handlingsutrymme.

Kapitel 5 – Handlingsutrymme

I kapitlet redogör jag för studiens perspektiv på, och användning av, begreppet handlingsutrymme, vilket är studiens huvudsakliga teoretiska ramverk. Kapitlet bygger vidare på den bakgrund som jag redogjorde för i kapitel 2 och den tidigare forskningen från kapitel 3.

Kapitlet är strukturerat så att det inleds med en kortare introduktion till begreppet handlingsutrymme. Följande del av kapitlet följer Molanders (2016) uppdelning mellan handlingsutrymmets strukturella respektive epistemiska dimension, vilka jag berört tidigare och som jag redogör för mer i detalj nedan. Därefter tar jag upp hur handlingsutrymme ibland likställs med godtycke, hur handlingsutrymme i myndighetsutövning ibland beskrivs som väldigt begränsat respektive hur handlingsutrymme beskrivs som oundvikligt. Detta resonemang följs sedan av ett stycke om rättssäkerhet och dess koppling till handlingsutrymme. Kapitlet avslutas med hur jag använder begreppet handlingsutrymme i avhandlingen och presenterar en schematisk bild av socialsekreterarnas handlingsutrymme baserat på avhandlingens empiriska material. Jag kommer därför redan i detta kapitel presentera vissa empiriska fynd för att förklara detta handlingsutrymme. Avhandlingens empiriska kapitel är strukturerade utifrån denna schematiska bild. Jag presenterar och definierar här begreppen det *fogade* och det *stridbara handlingsutrymmet*, vilket är en bärande del av avhandlingens analys.

Handlingsutrymme som begrepp och uppdelningen mellan strukturell och epistemisk dimension

Handlingsutrymme som begrepp kan vid en första anblick verka som något relativt mekaniskt och lättgreppbart, att det finns ett visst utrymme för handling som är tillgängligt för en person och att det är upp till hen hur hen väljer att

handla inom detta utrymme. Denna bild kan ge sken av att handlingsutrymme och godtycke är tätt förenade, och vissa kritiker menar att godtycke blir en effekt av ett stort handlingsutrymme (se exempelvis Goodin 1988). Bilden av handlingsutrymme som en frihet inom gränser kommer troligen från liknelsen att handlingsutrymmet är ett ”utrymme”, vilket Molander (2016) poängterar är den vanliga liknelsen för begreppet även i en engelskspråkig kontext där *utrymme* inte är en del av ordet. På engelska används generellt begreppet *discretion*, vilket förmedlar att det finns en frihet i att välja mellan flera handlingsalternativ men även att detta val innefattar beslutsfattarens omdöme. Ordets svenska motsvarighet *diskretion* finns inom det svenska språket, men *Svenska Akademiens ordbok* (2021b) beskrev ordet som föråldrat redan 1916. På svenska används ibland ordet *skön* (se exempelvis Molander 2011), som fokuserar på bedömningen eller omdömet i beslutet snarare än möjligheten för val. I *Svensk Ordlista* beskrivs *skön* som ”ungefärlig bedömning (i avsaknad av säkra data)” (Svenska Akademien 2015).

Ronald Dworkin (1978), som huvudsakligen skriver om handlingsutrymme utifrån rättsskipning, har illustrerat att handlingsutrymmet är som hålet i flottyrmunken. Dworkin visar genom denna liknelse vad som är skillnaden mellan handlingsutrymme, att ha en frihet utifrån vissa (mer eller mindre) givna ramar, och autonomi, att ha en mer vidsträckt rätt att bestämma själv. Handlingsutrymmet kan med andra ord inte förstås utan att samtidigt beakta vad som begränsar det. Liksom ett fysiskt utrymme kan det endast förstås utifrån dess gränser. Dworkin illustrerar tre sätt att uppfatta handlingsutrymme som alla har relevans för hur det går att förstå socialsekreterarnas arbete med ekonomiskt bistånd.

First, we say that a man has discretion if his duty is defined by standards that reasonable men can interpret in different ways, as a sergeant has discretion if he is told to take the five most experienced men on patrol. Second, we say that a man has discretion if his decision is final, in the sense that no higher authority may review and set aside that decision, as when the decision whether a player is offside is left to the discretion of the linesman. Third, we say that a man has discretion when some set of standards which impose duties upon him do not in fact purport to impose any duty as to a particular decision, as when a clause in a lease gives the tenant the option in his discretion to renew. (Dworkin 1978:69)

Dessa tre sätt att förstå handlingsutrymme går att omdefiniera som *handlingsutrymme utifrån vagt regelverk*, *handlingsutrymme utifrån slutgiltiga besked* respektive *handlingsutrymme som fritt val*. Jag återkommer till var och en av dem senare i kapitlet för att visa hur de kan ha relevans för socialsekreterarnas handlingsutrymme.

När Eliot Freidson (2001) lyfte fram vad som skilde den professionella logiken från marknadskrafterna och byråkratin menade han att den professionella logiken präglades av en autonomi, den tillåter de professionella att livnära sig på ett arbete samtidigt som de i stort kontrollerar *hur* de utför detta arbete. Henry Mintzberg (1980) ser att en aspekt som utmärker den *professionella byråkratin* är de professionellas autonomi, medan han kategoriserar en strikt styrd byråkrati utan sådan autonomi som en *maskinbyråkrati*. Evetts (2002) menar dock att professionalism präglas av handlingsutrymme snarare än autonomi och att de professionella måste beakta byråkratisk och hierarkisk kontroll i arbetet. För Andrew Abbott (1991) är en viktig del av en profession även att den har en monopolställning inom ett visst fält och därigenom inte ger *andra* professioner tillträde, eller handlingsutrymme, inom fältet.

Handlingsutrymmets strukturella dimension

Handlingsutrymmets strukturella dimension syftar på vilka handlingsalternativ som lämnas öppna genom bland annat lagar, policy och riktlinjer. Den strukturella dimensionen ska dock inte ses som enkel eller entydig i den mån att den är lätt att greppa, utan det finns ett kognitivt arbete och en social process i att förstå dessa ramar eller begränsningar. Den strukturella dimensionen stämmer väl överens med liknelsen att handlingsutrymmet är ett ”utrymme” och denna dimension kallas även för *diskretionärt utrymme* (Wallander & Molander 2014). Den strukturella dimensionen går på ett tydligt sätt att koppla till hur den professionella logiken förutsätter ett handlingsutrymme (Evetts 2002), att det finns regler att förhålla sig till men att de ändå lämnar ett visst utrymme för handling.

Handlingsutrymme utifrån vagt regelverk

Ett sätt att förstå den strukturella dimensionen och hur den kan öppna upp för ett handlingsutrymme är genom Dworkins (1978) första exempel på handlingsutrymme, vilket går att definiera som att handlingsutrymmet finns

eftersom det finns en vaghet i reglerna. Dworkins exempel med sergeanten som ska välja sina fem mest erfarna soldater exemplifierar detta på ett tydligt sätt. Regeln, ”de fem mest erfarna”, är vag på ett sådant sätt att olika sergearter kan tolka den på olika sätt. En sergeant kan välja de fem äldsta, en kan välja dem som varit i armén längst tid, en kan välja dem som har högst rang och en kan välja dem som till synes har upplevt mest. Alla dessa val kan sägas utgöra ”de fem mest erfarna”.

Denna typ av handlingsutrymme går även att koppla till tolkningsutrymmet, det vill säga hur stort utrymme för tolkning som ges. Regeln som ges är öppen för tolkning eftersom erfarenhet kan förstås på många olika sätt. Lisa Wallander och Anders Molander (2014) ser detta som en form av *identifieringsregel*, hur något kategoriseras, som föranleder en *handlingsregel*, vad som ska göras utifrån en viss kategorisering. Tolkningen i sig ger inte upphov till en handling, men handlingsregeln utifrån tolkningen gör det. Tolkningsutrymmet ligger i identifieringsregeln, vilket utrymme för kategorisering som en lag eller regel lämnar, medan handlingsutrymmet ligger i handlingsregeln, vilket utrymme för handling som ges utifrån en kategorisering. Sedan kan även tolkningsutrymmet öppna upp för ett handlingsutrymme genom en teleologisk användning av identifieringen, det vill säga att hur en socialsekreterare tolkar situationen beror på vilket sätt hen vill eller ser det som möjligt att handla (jfr Ryan & Power 2020). Kategoriseringen i identifieringsregeln kan då väljas utifrån vilken konsekvens det får för handlingsregeln, exempelvis kan sergeanten i exemplet ovan anta att de fem äldsta soldaterna inte orkar gå på patrull och därmed välja att tolka erfaren som soldaterna med högst rang. Molander (2011, 2016) lånar in en argumentationsmodell från Stephen Toulmin för att visa hur steget från situationsbeskrivning (vad som sker) till handlande (vad som görs) rättfärdigas genom olika slutledningsregler, eller *garanter*. Dessa garantier kan vara starka och därmed lämna ytterst lite handlingsutrymme eller så kan de vara svaga och lämna mycket handlingsutrymme. I sergeantexemplet finns det därigenom en svag garant som ger ett tolkningsutrymme i identifieringen av ”de fem mest erfarna”, medan det finns en stark garant som ger desto mindre handlingsutrymme i handlingen, de fem soldaterna *ska* ut på patrull.

I SoL finns flera exempel på hur vaga identifieringsregler medför tolkningsutrymme och därigenom också ett handlingsutrymme. Begreppet ”skäligh” är ofta förekommande i SoL, framför allt för den levnadsnivå som

ekonomiskt bistånd syftar till att en person uppnår. Begreppet definieras aldrig på ett tydligt sätt, och det är till och med så att lagstiftaren har valt att inte precisera detta begrepp för att låta det vara flexibelt utifrån individuella behov och samhällelig kontext (SOU 2020:47). I detta begrepp finns därmed ett tolkningsutrymme, eftersom det (delvis) blir upp till beslutande socialsekreterare att avgöra vad som identifieras som skäligt. Det är dock viktigt att poängtera att lagtexten inte är den enda rättsliga källan att förhålla sig till utan även att förarbeten och prejudikat är relevanta. Förarbeten (Prop. 1996/97:124) jämför skäliga boendekostnader med den nivå en låginkomsttagare på orten kan bekosta, vilket medför att det finns en viss avgränsning eller guidande kring hur begreppet kan tolkas.

För SoL är det endast Högsta förvaltningsdomstolen som är prejudikatinstans och deras uppdrag är att vägleda i juridiska frågor där de upplever att lägre instanser av domstolar (förvaltningsrätten eller kammarrätten) respektive landets myndigheter behöver vägledning. På grund av denna vägledning går det att argumentera för att både tolknings- och handlingsutrymmet kan minska när prejudicerande ärenden tas upp i Högsta förvaltningsdomstolen. Blichner och Molander (2008) uttrycker prejudicerande domars effekt på det strukturella handlingsutrymmet som

[...] the more interpretations made the less room there is for further interpretation given that there is a limit to the number of interpretations that may be made. Thus, making use of the interpretative power may limit the possibility for further interpretation [...]. (Blichner & Molander 2008:46)

Det är också av vikt att poängtera att socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd inte är jurister eller domare. Socialsekreterare fattar beslut om ekonomiskt bistånd och det är först om dessa överklagas som förvaltningsdomstolarna gör en prövning om beslutet är förenligt med lagen och rättspraxis. Sara Stendahl (2010) gör i en studie av handläggning inom Arbetsförmedlingen en uppdelning mellan *ärendehandläggning*, det beslutsfattande som arbetsförmedlarna gör, och *rättskipning*, där domstolarna fattar beslut. Utifrån en sådan uppdelning kategoriseras socialsekreterarnas beslutsfattande i denna avhandling som ärendehandläggning. Det är först vid överklagan, vilket endast kan ske vid avslagsbeslut, som en förvaltningsdomstol beslutar utifrån den ”juridiska metoden”, med fokus på ”rättssäkerhet, likhet inför lagen och andra rättsstatliga

värden” (Peczenik 1995:59), på ett sätt som kan ses som rättsskipning. Aleksander Peczenik (ibid.) beskriver den juridiska kulturen som en typisk expertkultur, något som gör att utomstående, i detta fall socialsekreterare, har svårt att förutse hur domstolen kommer att döma. Jag kommer inte att redogöra för det handlingsutrymme som finns i själva rättsskipningen utan fokusera på socialsekreterarnas handlingsutrymme vid ärendehandläggningen. Men det är värt att belysa att de beslut som socialsekreterarna fattar är avhängiga förvaltningsdomstolarnas sätt att döma, eller i alla fall socialsekreterarnas föreställning om hur förvaltningsdomstolarna kommer att döma. Det medför att det är svårt för en socialsekreterare att avslå en ansökan om hen antar att beslutet kommer att ändras av förvaltningsdomstolarna, även om hen kanske anser att ansökan bör avslås.

Socialstyrelsens skrifter, och framför allt handboken om ekonomiskt bistånd, får en intressant position i förhållande till lagen. Å ena sidan är det inte en rättslig källa och bör inte behandlas som en sådan, men å andra sidan är det en vägledning från en statlig myndighet kring hur lagen bör tolkas. Denna påverkar därigenom vad som kan uppfattas som vagt i lagen. Socialstyrelsen har bland annat uppdraget att samordna insatser inom socialtjänsten och utgöra ett kunskapsstöd för socialtjänsten (Förordning med instruktion för Socialstyrelsen, SFS 2015:284). Därigenom blir Socialstyrelsen en myndighet med uppdrag från regeringen att bistå med råd och stöd för socialtjänsten och därigenom viktig för socialsekreterarnas föreställningar om lagen även om det i sig inte är en rättslig källa. Dock bör det poängteras att Socialstyrelsen ofta hänvisar till rättsliga källor i handboken om ekonomiskt bistånd.

Kommunala riktlinjer och arbetsplatsnormer som begränsningar av handlingsutrymmet

En annan viktig aspekt av socialsekreterarens roll som beslutsfattare inom socialtjänsten är att det inte endast är lagar som reglerar hans arbete. Hen måste även förhålla sig till organisatoriska och kommunala regler, vilka kan förstås som aspekter av handlingsutrymmets strukturella dimension. De kommunala riktlinjerna är tydliga exempel på detta. I dessa dokument redogörs för vilka kommunalt förankrade regler som hen ska förhålla sig till. Dock kan de kommunala riktlinjerna inte ses som begränsningar på riktigt samma sätt som lagarna eftersom det går att göra undantag från dem. Rickard Ulmestig (2018) poängterar exempelvis att lagen ger möjlighet att gå emot kommunala riktlinjer

vid bedömningen av bistånd. De kommunala riktlinjerna är även lokalt förankrade i kommunen till skillnad från lagarna som är nationella.

Socialekreteraren ingår även i ett arbetslag och flera forskare poängterar att det kan finnas arbetsplatsnormer som är svåra att bryta mot (Hjort 2012; Kjellbom 2015; Svensson 2018, 2021). Till skillnad från lagarna och de kommunala riktlinjerna är dock dessa arbetsplatsnormer inte nedskrivna och hur vaga eller tillåtande de därmed är blir svårt att avgöra, framför allt för en utomstående.

Socialekreterarens situation med att ha flera olika uppsättningar ramar att förhålla sig till, lagar, riktlinjer och arbetsplatsnormer, kan ge bilden av att socialekreteraren då inte torde ha något handlingsutrymme. David Howe (1991) menar bland annat att socialekreterarna inom brittiskt socialt arbete med barn inte hade något egentligt handlingsutrymme på grund av mängden lagar och riktlinjer. Som motsats till detta argument menar dock Tony Evans och John Harris (2004) att fler regler inte tar död på handlingsutrymmet utan snarare tvärtom, och något paradoxalt, att fler regler kan skapa ett större handlingsutrymme. Socialekreteraren, vars arbete styrs av flera regler, kan välja vilka regler som prioriteras framför andra och därigenom få ett större handlingsutrymme än om endast en regel styrde.

Ingrid Sahlins (2019) begrepp dubbel diskretionär makt går att använda för att visa hur en vag regel kan ge handlingsutrymme, men att det är upp till socialekreteraren huruvida hen vill använda det eller låta bli. Socialekreteraren kan göra undantag från hur reglerna vanligtvis appliceras, men att det är upp till socialekreteraren att välja när undantag görs. Likaså poängterar Sahlin att klienterna ofta har bilden av att arbetet är väldigt regelstyrkt och att socialekreterarna är tvungna att följa specifika regler. Klienterna förväntar sig därmed inte att socialekreteraren gör undantag. Denna dubbla diskretionära makt går att koppla till den strukturella dimensionen utifrån att ett visst handlingsutrymme kan tillåtas genom vaga regelverk, men hur det används är upp till socialekreteraren.

Strukturella ansvarsmekanismer

Molander (2016:65f.) poängterar att det finns mekanismer som påverkar handlingsutrymmets strukturella dimension. Vissa av dem präglar det sociala arbetet med handläggning av ekonomiskt bistånd på ett tydligt sätt, medan andra inte är vanligt förekommande (varför jag inte redogör för dem här).

Socialekreterarens handlingsutrymme *inskränks* i den mån hen har getts delegation att fatta beslut å socialtjänstens vägnar, men att det samtidigt är begränsat vilka beslut som kan fattas eller i vilka ärenden hen får fatta beslut. Delegationsordningen är det tydligaste exemplet på en sådan inskränkning och fastställer hur stora summor socialekreterarna kan besluta om samt vilka typer av beslut hen kan fatta. Beslutsfattande som är utöver detta, det vill säga det som rör större bifall, kan inte socialekreteraren fatta utifrån sin delegation.

Ett sätt som socialekreterarens arbete kan styras är genom *besträffande* åtgärder, varav de tydligaste är att ta bort socialekreterarens delegation eller att avsluta socialekreterarens anställning, exempelvis genom att inte förlänga en tjänst eller som sista utväg avskedande. Som Roine Johansson (1992/1997) poängterar är lönearbetaren beroende av arbete för att överleva, vilket medför att kontroll av lönen är en viktig åtgärd för att kontrollera arbetet. Det är en aspekt som förstärks genom att arbetslivet individualiseras och framför allt genom individuell lönesättning eftersom lojalitet mot organisationen belönas (Bornemark 2020; Lauri 2016).

Handlingsutrymmets epistemiska dimension

Medan handlingsutrymmets strukturella dimension ringar in utrymmet för handling, omfattar den epistemiska dimensionen hur valet av handlingsalternativ inom dessa ramar går till. Med den epistemiska dimensionen syftar Molander (2016) på den kognitiva processen att välja mellan de handlingsalternativ som lämnas mer eller mindre öppna. Jag kommer dock att utöka begreppet och även koppla det till hur socialekreterare resonerar kring beslut och vilka motiv för dem som läggs fram. I avhandlingen kommer jag därmed både att förhålla mig till handlingsutrymmets epistemiska dimension som de kognitiva resonemangen som sker hos socialekreterarna när de beslutar såväl som de resonemang som de för fram i möten och i beslutstexter. Den epistemiska dimensionen kallar Wallander och Molander (2014) för *diskretionärt resonerande*, det vill säga hur valet av handlingsalternativ är präglad av ett övervägande snarare än ett fritt val eller godtycke. Övervägandet är inte lätt att fånga in på ett tydligt sätt, antingen det är kognitivt eller socialt återfinns det oftast inte i skrift så som den strukturella dimensionen ofta gör. Beslutstexten kan fungera som ett fönster till handlingsutrymmets epistemiska dimension där socialekreterarnas resonemang återfinns. Dock är det viktigt att beakta att beslutstexten är en form av

efterhandskonstruktion av utredningen och tankarna (Prior 2003), som inte nödvändigtvis redogör för hela processen. Snarare är denna text till för att motivera beslutet (32 § FL). Det går inte att se socialsekreterarens tankar eller arbetslagets diskussioner utifrån beslutstexten. Det kan finnas fördomar hos socialsekreteraren som gör att hen tänker på ett visst sätt om en kategori klienter (Hussénus 2019) eller heuristiska tankegångar som kan göra att socialsekreteraren drar förhastade slutsatser (Carlsson Stylianides 2021; Molander 2016:17).

För att synliggöra den epistemiska dimensionen av handlingsutrymmet, och även dess resonemang, går det att använda Dworkins (1978) andra exempel på handlingsutrymme.

Handlingsutrymme utifrån slutliga beslut

Den andra definitionen av handlingsutrymme som Dworkin ger är att en person har handlingsutrymme om hens beslut är definitivt och att ingen annan kan ändra detta. Det exempel som Dworkin ger är en linjedomare som kan döma att en spelare är offside utan att huvuddomaren kan ändra domen. Den definitionen av handlingsutrymme hamnar troligen utanför den vardagliga förståelsen av begreppet, eftersom den inte syftar till ett specifikt utrymme för handling. Dock går det att förstå definitionen utifrån att handlingsutrymme rör en form av omdöme eller ”skön” som ges en viss person utifrån vissa förutsättningar.

Att fatta beslut är en form av makt som en person är *anförtrodd* (Evans & Hupe 2020; Molander 2016). En person anförtros att fatta beslut å en myndighets vägnar, i detta fall socialtjänsten i en viss kommun, *eftersom* det finns ett handlingsutrymme (i den strukturella förståelsen). Socialsekreteraren anförtros makten att fatta beslut utifrån att socialtjänsten utgår från att hen fattar beslut på ett godtagbart sätt utifrån möjliga handlingsalternativ och är ansvarig för beslutet som fattas (Molander 2016). Inom socialtjänsten kan denna anförtrodda makt relativt lätt översättas till att socialsekreteraren får *delegation*. En socialsekreterare med delegation får fatta beslut å socialtjänstens vägnar och förväntas då fatta motiverade beslut utifrån det handlingsutrymme som finns och utifrån att hen motiverar dem väl (Wallander & Molander 2014). Socialsekreteraren måste då ge godtagbara skäl för varför hen tog detta beslut. Socialsekreteraren riskerar förskyllan ifall hen inte motiverar ett beslut om det ifrågasätts av socialtjänsten som gett hen denna diskretion.

Det finns dock olika sätt för socialsekreterarna att minska sitt handlingsutrymme för att minska risken för förskyllan (Ponnert & Svensson 2016) i vad Christopher Hood (2020) kallar för en avvägning mellan förskyllan och handlingsutrymme. Hood menar att beslutsfattare kan dela på ansvaret för beslut genom att sprida ut beslutsfattandet på flera beslutsfattare (*pooled discretion*) eller undvika förskyllan genom att på förväg säkra godkännandet av beslutet hos överordnade (*validated discretion*). Ett sätt att minska sitt handlingsutrymme, medvetet eller omedvetet, är att behandla ansökningar utifrån kategorier snarare än utifrån enskilda individers behov och resonera kring möjliga beslut utifrån dessa kategorier (jfr Lens 2008; Vilhena 2020).

Dessa beslut fattas utifrån den position som socialsekreteraren har och utifrån vad som har delegerats. De gynnande beslut som socialsekreteraren fattar kan inte omvändas av socialtjänsten som gett hen delegation att fatta besluten (37 § FL), och därmed har socialsekreteraren handlingsutrymme utifrån Dworkins andra definition. Däremot bör det uppmärksammas att delegationen att fatta dessa beslut kan dras in. En person som vid ett tillfälle anförtros makten att besluta om ekonomiskt bistånd å kommunens vägnar kan också mista den makten och får då inte fortsätta att fatta de här besluten. En linjedomare som ständigt dömer att bollar är utanför linjen respektive en socialsekreterare som ständigt beviljar klienters ansökningar om ekonomiskt bistånd utan grund kommer båda att förlora denna anförtrodda makt relativt snabbt och socialsekreteraren kan eventuellt även dömas för tjänstefel (20 kap. 1 § Brottsbalken, SFS 1962:700). Socialsekreteraren har därigenom en möjlighet att fatta de här besluten, men för att inte riskera att förlora möjligheten måste hen motivera sitt beslutsfattande på ett sådant sätt att socialtjänsten som gett delegationen anser att hen tar ansvar för denna. Därigenom blir socialsekreteraren beroende av de skäl eller resonemang hen för fram för besluten, en aspekt av det epistemiska handlingsutrymmet.

Organisatorisk granskning och styrning

Eftersom beslutstexterna ska redogöra för skälen till fattade beslut kan de ses som ett medium för socialsekreteraren att visa att hen tar ansvar för den delegation hen är anförtrodd. Beslutstexten finns kvar inom organisationen, antingen i fysisk eller digital form, och överordnade och politiker kan granska dem i efterhand, ofta utan socialsekreterarens vetskap (se *arbetsplats som panoptikon*, Rosengren & Ottosson 2016), för att se om socialsekreteraren använder sig av sin anförtrodda makt på det sätt som de anser är riktigt (jfr Hollertz, Jacobsson & Seing 2017).

Dessa dokumentets fortsatta existens inom, och ibland utanför, systemet medför att socialsekreterarens uttryckliga argumentation alltid går att granska i efterhand. Granskningen kan liknas vid en panoptikon-situation (Foucault 1995) där de som granskas aldrig kan vara säkra på om granskningen sker eller inte, det finns därmed alltid potential för granskning. Den epistemiska dimensionen, hur socialsekreteraren resonerar kring beslutsfattandet, blir därmed något som hen ibland måste göra explicit för att göra beslutet granskningsbart. Som nämnts tidigare menar Michael Power (1997) att dagens samhälle, eller ”granskningssamhället”, präglas av en kontroll genom granskning. I offentlig verksamhet finns utpräglade metoder för att kontrollera och verifiera så att den offentliga verksamheten gör ”rätt”, eller i alla fall kostnadseffektivt (för exempel från Försäkringskassan, se Hollertz, Jacobsson & Seing 2017). För socialsekreterarna medför detta att det både finns en möjlighet att deras beslut blir granskade och att det finns en kultur som värderar granskandet som en del i att sköta offentlig verksamhet. Den potentiella granskningen av besluten medför även att socialsekreterarens handlingsutrymme blir avhängig hur hen motiverar sina beslut. En socialsekreterare som kan övertyga potentiella granskare kan därigenom fatta beslut som andra socialsekreterare (Kjellbom 2015), och framför allt mindre erfarna (Olaison, Torres & Forsell 2018), inte kan eller vågar fatta. Resonemangen, som kan tillskrivas den epistemiska dimensionen, kan därmed användas för att påverka vilka handlingsalternativ som finns bland de möjliga, vilket är en del av den strukturella dimensionen.

Regler, principer och värden

Dworkin (1978) menar att det vid sidan om *regler*, vilka utgör klara instruktioner för vad som sker vid en viss situation, finns *principer* som snarare fungerar som vägledande för en beslutsfattare. Dessa principer är ofta vagare än reglerna och får inte samma form av legala konsekvenser. Aleksander Peczenik (2009) använder begreppet *värden* på ett liknande sätt och menar att de kan användas för att överbrygga luckor som lämnas av lagar. När det uppstår en lucka i hur en lag kan eller bör tolkas behövs någon form av värdenorm vid sidan av lagen för att överbrygga den. Som exempel på en lag som uttrycker många värden tar Peczenik upp RF, lagen tar upp människors ”lika värde”, ”frihet” och ”värdighet”. Detta är inte ord som lätt omvandlas till en handlingsregel, de utgör inte en stark garant och är inte vad Dworkin skulle kalla för en regel. Däremot kan de användas i resonerandet när ett ärende inte lätt avgörs genom strikt regeltolkning. Även om

både Dworkin och Peczenik huvudsakligen skriver om detta utifrån ett legalt perspektiv och snarare syftar på rättsskipning än ärendehandläggning (Stendahl 2010) går det att inspireras av dem och se att de har relevans även för socialsekreterarnas arbete. Dworkin och Peczenik har i viss grad en normativ uppfattning om principer och värden rörande hur de *bör* guida rättsskipningen på ett visst sätt, vilket jag inte kommer att bära med mig i min användning av begreppen.

Portalparagrafen i 1 kap 1 § SoL beskriver flera principer eller värden som kan liknas vid de i RF, exempelvis att främja människors ”ekonomiska och sociala trygghet”, ”jämlighet i levnadsvillkor” eller ”deltagande i samhällslivet”. De är inte lätta att operationalisera ner till enkla handlingsregler (jfr Börjeson 2021), men de kan guida socialsekreterarna vid ett stort (strukturellt) handlingsutrymme. Samtidigt går det att tänka sig att socialsekreterarna även guidas av kommunala riktlinjer eller kollegiala arbetsplatsnormer. För socialsekreterarna innebär det att de inte lämnas att godtyckligt bestämma vilket handlingsalternativ de använder sig av bland dem som möjliggörs genom handlingsutrymmets strukturella dimension. Snarare har de vissa principer eller värden som guidar dem i valet av beslut och dessa kan bland annat komma från lagen, riktlinjer och arbetsplatsnormer.

Epistemiska ansvarsmekanismer

De ansvarsmekanismer som rör handlingsutrymmets epistemiska dimension rör huvudsakligen de resonemang som socialsekreterarna har kring möjliga handlingsalternativ. Molander (2016) tar upp flera olika exempel av sådana ansvarsmekanismer, varav flera har relevans för det sociala arbetet med ekonomiskt bistånd.

De *formativa* epistemiska ansvarsmekanismerna rör aspekter som gör att de som fattar beslut har någon form av gemensamma utgångspunkter som de baserar sina resonemang på. Utifrån Peczenik (2009) och Dworkin (1978) går det att säga att ansvarsmekanismen rör vilka principer och värden som argumentationen om handlingsalternativ bygger på. Det går exempelvis att se socionomutbildningen som en sådan formativ ansvarsmekanism i den mån det finns vissa aspekter som förenar olika socionomers tankar kring dessa beslut, en aspekt som Mintzberg (1980) kallar för ”standardisering av färdigheter” och kännetecknar den ”professionella byråkratin”.

The basic idea behind an educational program seen as an accountability mechanism is that different persons with the same formal education will judge, decide and act in a more informed, uniform, and consistent manner than those who lack a common formal education. (Molander 2016:69)

Sedan går det att argumentera för att denna utbildning inte medför att alla socionomer som fattar beslut kommer att fatta samma beslut i en liknande situation. Flera studier har visat att det finns en relativt stor diskrepans mellan bedömningar (Gustafsson, Hydén & Salonen 1993; Hussénius 2019; Skogens 2005; Stranz 2007; Stranz, Karlsson & Wiklund 2017). Dock går det att argumentera för att personer som saknar denna utbildning skulle besluta på ett annat sätt eller tänka på andra aspekter vid valet av handlingsalternativ och att det skulle finnas en större diskrepans utan utbildningen.

De *stödjande* ansvarsmekanismerna är stödande i den mån de ger den beslutsfattande socialsekreteraren något mer än sitt eget omdöme att grunda beslutet på. Exempelvis kan socialsekreteraren använda sig av forskning eller standardiserade metoder i valet av möjliga handlingsalternativ. Standardiserade metoder kan stödja socialsekreteraren i bedömningen, samtidigt som det går att argumentera för att hen därigenom förlorar delar av sitt handlingsutrymme (Skillmark 2018:9). Som jag redogjort för tidigare finns det inte samma utbud av standardiserade metoder för ekonomiskt bistånd som det finns inom andra arbetsområden inom socialt arbete. Men det finns en formalisering (Liljegren & Parding 2010; Sahlin 2019) som skapar rutiner som medför smidigare och snabbare beslutsfattande än att ha individuella lösningar för varje ärende (Lipsky 2010; Ponnert & Svensson 2019:32). Den enskilde socialsekreteraren riskerar då inte heller samma förskyllan (Hood 2020).

Överläggande ansvarsmekanismer är ett sätt att granska tankarna i beslutsfattandet genom att låta fler än beslutsfattaren gå igenom ärendet. Inom myndighetsutövning, som vid ekonomiskt bistånd, hålls ofta interna möten för att samtala med varandra kring hur det går att tänka om beslutsfattande. Mötena kan både få effekten att beslutsfattandet blir mer professionellt förankrat (Goldman & Foldy 2015) och att beslutet förankras tydligare i de organisatoriska riktlinjerna (ibid., *normativ impregnering*, Jacobsson & Hollertz 2021). Denna diskussion kollegor emellan sker inte endast på formella träffar som möten utan kan också ske informellt, exempelvis att uppsöka kollegans tjänsterum och fråga hen (Svensson 2018:107).

Till skillnad från de strukturella ansvarsmekanismerna, som påverkar vilka handlingsalternativ som socialsekreteraren kan använda sig av, påverkas inte socialsekreterarnas handlingsutrymme lika direkt av de epistemiska ansvarsmekanismerna.

Handlingsutrymme som godtycklighet

För kritiker av stort handlingsutrymme jämförs eller likställs ofta handlingsutrymme med att beslut fattas godtyckligt. Goodin (1988) uttrycker i sitt försvar av välfärdsstaten hur ett stort handlingsutrymme vid bistånd medför en risk, eftersom medborgares rättigheter läggs i handen på en enskild person:

[...] the crux of the matter is that agents of a welfare state must have no discretionary power over those resources that the state allocates for the relief of people in distress. That is what distinguishes a welfare state from a poor-law state. (Goodin 1988:7)

Genom att medborgare måste förlita sig på enskilda handläggares bedömningar blir inte biståndet något som klienten per automatik har ”rätt till”. Även Ulmestig och Marston (2015) har liknande resonemang, där de menar att välfärdsystem med ett stort handlingsutrymme för handläggarna medför att medborgarna som söker stöd upplever en osäkerhet om möjligheterna att få stödet. Vidare menar Panican och Ulmestig (2016) att för att det ekonomiska biståndet ska kunna bli en ”social rättighet” krävs det en ”legal klarhet och legal visshet”, vilket är svårt att uppnå genom det handlingsutrymme som tillåts vid beslutsfattandet.

Peter Mascini (2020) poängterar att handlingsutrymme från legalt perspektiv ofta framställs som något negativt och något som går att bygga bort genom tydligare lagar. Mascini kallar detta perspektiv för *det legala paradigmet* och menar att det präglas av, bland annat, en uppdelning mellan regelbaserat handlande och handlingsutrymme, att handlande som inte är regelbaserat utmålas som ostrukturerat och att handlingsutrymme därigenom blir ett hot mot rättsstaten. Håkan Gustafsson (2018) menar, som motpol till det legala paradigmet, att alltför tydlig detaljreglering riskerar att slå bakut och göra träffytan för lagen alltför snäv. Detta menar Gustafsson i förlängningen kan medföra att samhällets tilltro till trygghetssystemen riskerar att erodera. Sainsbury (2008) poängterar, utifrån Mashaws uppdelning av administrativ rättvisa, att handlingsutrymmet ofta ses

som oproblematiskt och till och med positivt utifrån professionernas perspektiv, och den professionella rationaliteten, medan det utifrån den byråkratiska rationaliteten kan ses som problematiskt. Gideon Calder (2020) skapar en dikotomi mellan synen på standarder som regler som inte får brytas respektive standarder som en produkt av en viss kontext. Ses standarder som en regel uppfattas handlingsutrymme som något negativt men om de uppfattas som produkter av en kontext uppfattas handlingsutrymmet som en naturlig del av arbetet. En liknande dikotomi kring ”diskretionära positioner” utifrån standarder gör Mikael Skillmark (2018), som menar att socialarbetare kan inta en rigid följsamhet till administrativa rutiner (*formell diskretionär position*), en inställning att vilja förenkla yrkesutövningen (*rationaliserande diskretionär position*), en inställning som inkorporerar professionell bedömning och standardisering (*den förhandlande*) respektive en teoretisk position som ifrågasätter standarder (*den radikale*). Calder (2020) argumenterar för att det är etiskt problematiskt att såväl följa regler mekaniskt som att bortse från regler i beslutsfattandet.

Även Molander poängterar att ett stort handlingsutrymme kan medföra att vissa lagprinciper sätts ur spel:

When professionals are entrusted to judge, decide, and act more or less autonomously, this situation may threaten a core principle of the rule of law, namely the formal principle of justice or equal treatment. (Molander 2016:5)

Samtidigt tar Molander upp de tidigare nämnda strukturella och epistemiska ansvarsmekanismerna, vilka medför att även när ett relativt stort handlingsutrymme lämnas går det inte nödvändigtvis att säga att det därmed finns en godtycklighet i beslutandet. Handlingsutrymmet blir därigenom inte så ostrukturerat som det framställs utifrån det legala paradigmet (Mascini 2020), och när det uppstår luckor i hur regler kan tolkas kan dessa fyllas med principer eller värderingar som är allmänt accepterade av samhället (Dworkin 1963; Peczenik 2009). Goda argument kan därmed fungera så att de säkrar upp mot godtycke (Molander 2016).

Handlingsutrymme utifrån ett fritt val

Den sista definitionen av handlingsutrymme som Dworkin (1978) tar upp är troligen den form som är svårast att se paralleller till i socialsekreterarnas arbete med beslut om ekonomiskt bistånd. Det är även den form av handlingsutrymme

som mest liknar godtycke. Denna form av handlingsutrymme utgår från att en person ska fatta ett beslut, men att det är helt upp till hen vad hen vill fatta för beslut. I Dworkins exempel illustreras det av en person som får förlänga ett kontrakt *om hen vill*. Personen måste välja att förlänga kontraktet eller inte, men det är upp till hen vad hen väljer.

I viss mån går ett sådant handlingsutrymme att se i *hur* socialsekreteraren väljer att bedriva arbetet med beslutandet, men inte hur socialsekreteraren fattar själva beslutet. Exempelvis är det upp till socialsekreteraren att välja vilka ärenden hen väljer att lägga extra mycket tid på (Lipsky 2010; Sahlin 2019).

Handlingsutrymme som väldigt begränsat

Perspektivet att socialsekreterare, och andra gräsrotsbyråkrater, har ett väldigt begränsat handlingsutrymme tycks inte vara vanligt förekommande hos forskare och jag hittar egentligen endast Howe (1991) och i viss mån Kathryn Ellis (2011) som företrädare för detta perspektiv. En liknande ståndpunkt går dock att finna i statens offentliga utredning för ny sociallag (SOU 2020:47) eftersom den uttrycker att SoL:s ramlagskaraktär håller på att erodera och att de individuella anpassningarna därigenom riskerar att försvinna samt att professionens handlingsutrymme är begränsat.

Howe (1991:210) har sin utgångspunkt i den engelska socialtjänstens placering av barn och visar på hur kommuner i England stänger ner barnhem eftersom forskning pekar på att de inte har de positiva effekter som socialtjänsten önskar. Utifrån det resonemanget är det rimligt att se det som att handlingsutrymmet minskar när kommuner inte erbjuder en form av stöd som socialsekreteraren kanske anser är det som klienten skulle gagnas mest av och som hen enligt regler (lagar och kommunens riktlinjer) kan ha rätt till. Howe menar att det enda som socialsekreteraren har handlingsutrymme i är *hur* arbetet bedrivs, inte vilka beslut som fattas. Denna källa är visserligen relativt inaktuell och rör en annan typ av socialt arbete än ekonomiskt bistånd, samtidigt är det en källa som vid flera tillfällen lyfts upp av Tony Evans (Evans 2013; Evans & Harris 2004) för att illustrera att det finns röster som uttrycker att socialsekreterare har litet handlingsutrymme. Att denna källa lyfts upp av Evans, trots att den inte är aktuell, kan användas för att argumentera för att Howes position inte är vanligt förekommande bland forskare inom socialt arbete. Howe (1991) blir därigenom

kanske inte lika relevant för vad hans kapitel faktiskt uttrycker som för den diskussion och debatt som följt om hans resonemang.

Utifrån Howes exempel går det att argumentera för att situationen ser annorlunda ut för socialsekreterare som beslutar om ekonomiskt bistånd, eftersom detta är något som kommunen måste tillhandahålla. Trots det kan kommuner, och i förlängningen socialsekreterare, ta kommunens budget i beaktande när de fattar beslut om kommunala riktlinjer eller enskilda ärenden om ekonomiskt bistånd (se exempelvis Hydén 1996; SOU 1999:97).

Ellis (2011) menar att Lipskys verk om gräsrotsbyråkrati är väldigt färgat av den ”byråprofessionalism” som hon menar rådde när verket skrevs. Denna byråprofessionalism präglas av en hög grad av professionellt handlingsutrymme där den enskildas behov bedömdes utifrån professionella standarder och riktlinjer. Lipsky baserar sina teorier på observationer under de två decennierna innan *Street-level bureaucracy* skrevs och Ellis menar att dessa teorier inte är applicerbara på dagens gräsrotsbyråkrater då byråprofessionalismen har ersatts av managerialism och avprofessionalisering. Ellis menar dock inte, till skillnad från Howe, att socialarbetaren har ett nästintill obefintligt handlingsutrymme men poängterar samtidigt att handlingsutrymmet har inskränkts sedan Lipskys verk och att hans teorier måste revideras.

Handlingsutrymme som oundvikligt

Som kontrast till perspektiven att handlingsutrymmet *bör vara* eller *är* litet tar flera forskare upp handlingsutrymme som något oundvikligt, och att det inte går att skapa en regel utan undantag (Waganaar 2020). Flera forskare menar att handlingsutrymme i sig varken är bra eller dåligt, utan att det beror på kontexten. Evans och Harris (2004) menar att handlingsutrymme kan vara en viktig aspekt av det professionella arbetet, men att det också kan vara ett sätt för beslutsfattare att missbruka sin makt. Molander (2011) menar att regeltolkning aldrig kommer att uppnå en strikt bokstavstolkning (subsumtion) och att det därmed kommer att behövas skön för att fylla gapet mellan regel och implementering. Även Goodin (1988), som menar att stort handlingsutrymme bör undvikas, menar att det är något som inte går att få bort, eftersom det alltid kommer att finnas visst tolkningsutrymme i lagar och regler. Det går därigenom att argumentera för att handlingsutrymme inte bör betraktas som något som i sig är bra eller dåligt, utan

snarare utifrån att det är något som alltid kommer att existera. Det är inte något som socialsekreteraren kan avsäga sig, utan hen kommer att ha ett handlingsutrymme vare sig hen vill det eller inte (Hood 2020).

Håkan Gustafsson (2018) menar att det från myndigheters håll ofta finns en förhoppning om att klagörande lagar och regler ska kunna lösa de konflikter som myndigheten står inför. Det finns en politisk tilltro, eller övertro, på att lagar och regler som formulerar rättigheter automatiskt ska lösa de samhälleliga konflikterna. De politiska instanserna efterfrågar klagörande resonemang för att deras eget politiska handlingsutrymme ska försvinna. På grund av detta kallar Gustafsson den nuvarande perioden, där samhälleliga problemområden försöker avlastas politiken och flyttas över till det juridiska systemet, för *postpolitisk*. Men som flera forskare har betonat, kommer inte tydliggörande lagar att kunna medföra att samhällskonflikter per automatik löses genom det juridiska systemet, utan det kommer alltid att finnas någon form av handlingsutrymme för handläggare inom byråkratin.

Rättssäkerhet och handlingsutrymme

Begreppet rättssäkerhet är ett mångfacetterat och omstritt begrepp som på många sätt är svårt att definiera. Sara Stendahl (2008:551) menar att rättssäkerhet är något som tillskrivs ett positivt värde och som ”många vill göra till sitt” trots att det är oklart vad som faktiskt åsyftas. Begreppet blir därmed en form av *floating signifier* (Levi-Strauss 1987) som alla vill tillskriva sin verksamhet eller sitt arbetssätt, men där man kan syfta på vitt skilda saker eller fenomen. Begreppet kan, beroende på dess olika definitioner, även kopplas till olika dimensioner av handlingsutrymmet.

Svensk ordbok, utgiven av Svenska Akademien, ger rättssäkerhet den något vaga definitionen ”rättsordning som ger den enskilde medborgaren ett visst mått av frihet och skydd mot övergrepp från andra medborgare el. från samhället självt” (Svenska Akademien 2021a). Håkan Gustafsson (1988) menar att rättssäkerhet ofta blir synonymt med legal förutsägbarhet, en aspekt som liknar Panican och Ulmestigs (2016) resonemang om ”legal klarhet och legal visshet” och Goodins (1988) resonemang om att medborgerliga rättigheter riskerar att urholkas genom handlingsutrymme. Gustafsson (1988) menar dock att en sådan förklaring missar

vissa tydliga fall där det finns en förutsägbarhet men rättssäkerhet saknas. Detta exemplifierar Gustafsson med hur judar behandlades i Nazityskland då det under förintelsen fanns tyska lagar som tydligt dikterade deras öden och därigenom en legal förutsägbarhet. Dock går det inte att säga att de tyska judarna hade någon form av rättssäkerhet och paradoxalt nog kan det ses som att det fanns en legal förutsägbarhet om att övergrepp från samhället skulle ske (men se även Peczenik 1995 för problematisering).

Peczenik menar att rättssäkerheten ständigt balanserar mellan att å ena sidan vara något förutsägbart och å andra sidan vara något moraliskt eller allmänt accepterat:

In modern society, people expect in general that legal decisions be highly predictable and, at the same time, highly acceptable from the moral point of view. (Peczenik 2009:24)

Här menar Peczenik att rättsskipning inte endast innefattar förutsägbarhet utan även att det ska finnas en moralisk förankring i domar. Peczenik (1995) poängterar att rättssäkerhet aldrig kan vara amoralisk utan att den förutsätter någon form av etik. Om rättssäkerhet och förutsägbarhet menar Peczenik att ett ökat fokus på förutsägbarhet kan leda till att betydande etiska värden inte beaktas i tillräcklig utsträckning.

Det går att göra en uppdelning mellan två olika perspektiv på, eller delar av, rättssäkerheten: den *formella* respektive den *materiella rättssäkerheten*. Den formella rättssäkerheten syftar på att formalia och process sker utifrån lagarna och att alla behandlas lika inför lagen, den formella korrektheten i besluten som fattas, men även att det går att överklaga beslut om ekonomiskt bistånd och att socialtjänsten har en skyldighet att informera om detta. Lagen tydliggör dock att det går att göra individuella prövningar, vilket medför att den formella rättssäkerheten inte likställs med en strikt förutsägbarhet eller att alla ansökningar handläggs på exakt samma vis (Ponnert & Svensson 2019; Stendahl 2008). Den materiella rättssäkerheten, förklarar Peczenik (1995:94), ”innebär att rättsskipning och myndighetsutövning baserar sig på en förnuftig avvägning mellan hänsynen till den på rättsnormerna baserade förutsebarheten och andra etiska värden”. Citatet belyser två för avhandlingen relevanta aspekter, dels att rättssäkerhet inte *endast* är något som berör domstolarnas arbete utan även att myndigheters arbete kan eller bör vara rättssäkert, dels att den materiella rättssäkerheten inte är en antites till den formella utan inbegriper en ”förnuftig avvägning”. För materiell

rättssäkerhet betonas ofta huruvida konsekvenserna för beslut överensstämmer med lagens intentioner och att den enskilda personen har möjligheter att nå ett rättvist resultat (Ponnert & Svensson 2019; Stendahl 2008). Den materiella rättssäkerheten syftar även till att skydda individens frihet och egendom från statligt förtryck och förankra beslutet i allmänt accepterade normer (Gustafsson 2002:301ff.; Peczenik 1995).

Uppdelningen av formell och materiell rättssäkerhet går att likna vid, men inte likställa med, Evans (2013) uppdelning mellan sekventiell rättvisa och rättvisa konsekvenser. Den sekventiella rättvisan liknar den formella rättssäkerheten utifrån att alla ska vara lika inför lagen. De rättvisa konsekvenserna liknar den materiella rättssäkerheten genom att se till vad beslutet får för konsekvenser, vilket stämmer bra överens med lagens intentioner för en målrational lag som SoL (Svensson & Åström 2013). Stendahl (2008; 2010) menar, inspirerad av Avishai Margalit, att det finns en ”välfärdens paradox” i att försöka tillförsäkra den enskilde värdighet och skydd från statens förtryck med byråkratiska medel som är opersonliga och generaliserade, något som kan ses som en konflikt mellan mål och de medel genom vilka dessa mål ska uppnås. Ett sätt som detta kan försöka överbryggas är att myndigheterna, eller myndighetsutövningen, återges sin mänsklighet genom individuella beslutsprocesser (ibid.).

Rättssäkerhet blir, utifrån sina två olika perspektiv, något som både kan kopplas till handlingsutrymmets strukturella och epistemiska dimension. Den formella rättssäkerheten med lagar som reglerar handlingsutrymmet går att koppla till den strukturella dimensionen i den mån det är de som möjliggör och begränsar handlingsalternativ för socialsekreterarna. Den materiella rättssäkerheten går att koppla till den epistemiska dimensionen i den mån valet av handlingsalternativ kan styras av lagens intentioner och av principer och värden som de som återfinns i SoL:s portalparagraf eller som speglar samhällets värderingar.

Min användning av begreppet handlingsutrymme och beslutens granskare

I avhandlingen kommer jag att förstå socialsekreterarnas handlingsutrymme utifrån begränsningar av socialsekreterarens handlingsalternativ, det vill säga

utifrån handlingsutrymmets strukturella dimension (Molander 2016) och som diskretionärt utrymme (Wallander & Molander 2014). Förutom detta kommer jag även att förstå handlingsutrymmet som en medveten överläggning kring valet av handlingsalternativ, det vill säga utifrån handlingsutrymmets epistemiska dimension (Molander 2016) eller som diskretionärt resonerande (Wallander & Molander 2014). Jag kommer i detta stycke presentera delar av det empiriska materialet för att visa på avhandlingens användning av begreppet handlingsutrymme.

En utgångspunkt för att analysera socialsekreterarnas handlingsutrymme har varit att skönja vad som sätter ramarna för deras beslutsfattande och vilka som sätter dessa ramar, med fokus på beslutstexterna. Socialsekreterarna i avhandlingen uttrycker att beslutstexterna har flera läsare och att de i viss mån ställer krav på socialsekreterarnas beslut. När socialsekreterarna redogör för vilka de tänker läser beslutstexter ger de flera potentiella läsare:

B4: Alltså, beslutstexten kan läsas av, ja, självklart klienten, mina kollegor som jobbar och samarbetar med mig liksom; ja, rätten, domstolen kan läsa dem liksom; min chef, ja, inspektören. Ja, det är många aktörer som kan gå in och läsa ... läsa beslutet liksom, så det är inte bara för mig och klienten, utan det är för många andra aktörer som är involverade.

I: Mm. Och tänker du på de här potentiella läsarna när du skriver ...

B4: Ja, det gör jag alltid. (Individuell intervju)

I första hand ska ju den person som beslutet gäller läsa det. Mina kollegor ska kunna läsa det och förstå, följa. Min arbetsledare ska kunna läsa det. Och vi har granskningsärenden, så att politikerna ska också kunna läsa det. (C4, individuell intervju)

I de här citaten pekar socialsekreterarna ut fyra grupper läsare som är värda att fokusera extra på, dels för att det är de som socialsekreterarna i avhandlingen generellt ser som beslutstextens typiska läsare, dels för att *några* av dem anses begränsa socialsekreterarnas handlingsutrymme. De fyra grupperna läsare som socialsekreterarna i avhandlingen redogör för är (1) klienter, (2) förvaltningsrätten, (3) överordnade och politiker samt (4) kollegor. Samtliga är betydelsefulla för socialsekreterarnas beslutsfattande, och med undantag för klienterna anses läsarna ställa vissa krav som medför att socialsekreterarnas handlingsutrymme begränsas.

Klienter som beslutets ändamål

Socialekreterarna lyfter fram klienten som beslutstextens huvudsaklige läsare samtidigt som det ofta förs fram med något av en brasklapp:

Ja, man hade ju hoppats på att klienterna läst sina beslut lite oftare än vad de faktiskt gör [skratt]. [---] Men det är påfallande ofta som klienten själv inte läst sina beslut. (B1, individuell intervju)

Min upplevelse är att när de får ett positivt besked så läser de inte beslutet så jävla noggrant ändå. (B9, gruppintervju)

Klienten lyfts fram som beslutstextens huvudsakliga tillänkta läsare, men samtidigt beskrivs hen som någon som inte alltid tar sig an texten. En socialekreterare för till och med fram att beslutstexten egentligen inte är till för klienten utan snarare har ett internt syfte:

Så syftet är nog mer juridiskt tänker jag, och inom organisationen, för chefer och sånt att de ska se att man kan hantverket. Det är väl det som är syftet, tänker jag på något sätt, att kommunicera med likasinnade [skratt]. (C3, individuell intervju)

Socialekreterarna säger inte att klienterna sätter några begränsningar för vilka beslut som går att fatta och påverkar därigenom inte socialekreterarnas handlingsutrymme. Klienten beskrivs som den beslutet, inte beslutstexten, är till för. Beslutstexten blir ett redskap, riktat mot andra läsare, för att fatta ett beslut med konsekvenser för klienten, som därigenom blir beslutets ändamål. Emellertid beskriver socialekreterarna vissa funktioner för beslutstexten, som att informera klienten om planering eller vilka krav som ställs, där klienten ses som tilltänkt läsare. Detta beskrivs som viktiga funktioner för beslutstexten, men har inte en direkt påverkan på socialekreterarnas handlingsutrymme.

Tre ramar och deras påverkan på handlingsutrymmet

De tre övriga grupperna av läsare, förvaltningsrätten, politiker och överordnade samt kollegor, beskrivs alla som att de har en påverkan på handlingsutrymmet i den mån de ställer krav på beslutsfattandet och granskar beslutstexten utifrån om besluten lever upp till dessa krav. De sätter därigenom upp olika begränsningar för socialekreterarnas handlingsutrymme. I avhandlingen kommer jag att kalla

dessas tre grupper för *granskare*, som begränsar handlingsutrymmet utifrån tre olika *ramar*: den legala ramen, den politiska ramen och den kollegiala ramen. Jag kommer i avhandlingen att uttrycka det som att de tre ramarna *ger* ett visst handlingsutrymme. Men eftersom de olika ramarna inte ger samma handlingsutrymme, begränsar de samtidigt det handlingsutrymme som ges av de andra ramarna. En viktig funktion för beslutstexten blir att motivera besluten för dessa tre granskare. De tre ramarna har abstraherats fram under studiens gång genom den abduktiva processen och var inte ett förgivettagande som jag bar med mig in i analysen.

Granskningen utifrån de olika ramarna skiljer sig åt i *vad* granskning baseras på, *när* beslutstexterna granskas samt vilka *åtgärder* granskarna kan använda sig av. I avhandlingens tre följande empiriska kapitel analyseras i detalj var och en av de tre ramarna, och framför allt socialsekreterarnas arbete i förhållande till dem, för att därigenom urskönja hur de påverkar socialsekreterarnas handlingsutrymme och beslutsfattande. I detta kapitel ger jag endast en schematisk bild av de tre ramarna för att rättfärdiga strukturen av resterande avhandling.

Förvaltningsrätten granskar beslutstexten och prövar beslutet utifrån lagar, prejudikat, förarbeten och rättspraxis, eller utifrån det jag i avhandlingen något förenklat kallar *gällande rätt*.⁶ I avhandlingen kommer jag huvudsakligen att hålla analysen till SoL, även om andra lagar som FL och KL kan vara relevanta. Det är endast när en klient överklagar ett beslut som förvaltningsrätten granskar beslutstexten, något som medför att ett beslut där klienten beviljas det hen söker för inte kommer att leda till en överklagan och därmed sker ingen legal prövning av beslutet. Vid en överklagan beaktar förvaltningsrätten inte endast beslutstexten utan även bland annat uppgifter i överklagan och eventuellt yttrande från socialtjänsten. Eftersom studien rör socialsekreterarnas handlingsutrymme i själva beslutssituationen, kommer jag dock att fokusera på beslutstextens roll för den legala prövningen. I de situationer där förvaltningsrätten dömer att ett beslut inte är förenligt med gällande rätt har de makten att göra beslutet ogiltigt. Därefter

⁶ Det går att problematisera huruvida förvaltningsrätten dömer utifrån gällande rätt, eftersom deras dom i sådana fall aldrig skulle behöva överklagas. En förvaltningsrätt har inte monopol på en tolkning av lagen och även inom domstolen finns ett handlingsutrymme (jfr Dworkin 1963). Jag kommer inte vidare att problematisera relationen mellan förvaltningsdomstolens dom och gällande rätt. Jag använder begreppet "gällande rätt" i avhandlingen för den bedömning som förvaltningsrätten gör men med brasklappen att detta är en förenkling av rådande förhållande.

kan domstolen fatta beslut i ärendet eller skicka tillbaka ärendet till socialtjänsten för nytt beslut. Den legala ramen medför en begränsning av socialsekreterarnas handlingsutrymme i den mån vissa handlingsalternativ blir omöjliga eller svåra att använda sig av eftersom förvaltningsrätten vid en överklagan kommer att ändra avslaget till ett beviljande ifall det inte finns godtagbara motiv till varför så inte ska göras. Sedan kan socialsekreteraren aldrig vara helt säker på hur förvaltningsrätten kommer att döma utan det finns en osäkerhet som måste beaktas vid beslutstillfället.

Överordnade och politiker granskar beslutstexten utifrån kommunala riktlinjer och om socialsekreteraren tar ansvar för den delegation som hen getts. Den politiska granskningen sker i samtliga tre kommuner genom att beslutstexter slumpmässigt väljs ut för att granskas av politikerna i socialnämnden, men socialsekreterarna tar upp att även chefer kan komma att läsa texterna. De överordnade och politikerna har kontroll över socialsekreterarens delegation, tjänst och lön, vilket de teoretiskt sett kan använda sig av om de upplever att en socialsekreterare inte fattar beslut i linje med riktlinjerna eller tar ansvar för sin delegation.⁷ Den politiska ramen medför en begränsning av socialsekreterarnas handlingsutrymme, eftersom avsteg från riktlinjer förutsätter att socialsekreteraren kan motivera det på ett sätt som gör att granskarna anser att hen tar ansvar för sin delegation.

Socialsekreterarnas egna kollegor granskar beslutstexterna och ser om de följer de arbetsplatsnormer som finns inom arbetslaget. Denna granskning sker när socialsekreterarna täcker upp för varandra vid exempelvis sjukdom eller semester. Till skillnad från SoL och de kommunala riktlinjerna är inte arbetsplatsnormerna nedskrivna utan existerar snarare i diskussionen inom arbetslaget, de är informella till sin natur. Den kollegiala ramen beskrivs inte ha samma typ av åtgärder som de andra två utan socialsekreterarna säger snarare att det finns ett socialt tryck att följa arbetsplatsnormerna.

De tre ramarna utgör idealtyper i den mån det är en förenkling och generalisering av dess innehåll. Denna idealtypiska förenkling har använts för att kunna fördjupa

⁷ För socialsekreterarnas tjänst och lön finns det fackliga och arbetsrättsliga förhållanden som jag inte för en fördjupad diskussion om i avhandlingen. Men jag är medveten om dem och har dem i åtanke i analysen.

diskussionen om respektive ram. Uppdelningen baserar sig på vilka egenskaper som socialsekreterarna tenderar att tillskriva de tre kategorierna granskare.

Socialsekreterarna ger uttryck för att de tre ramarna ställer olika krav på deras beslutsfattande och det går att förstå det som att de sätter olika begränsningar för det handlingsutrymme som socialsekreterarna har. Dessa ramar har därigenom en betydelse för socialsekreterarnas handlingsutrymme. Samtidigt säger socialsekreterarna att de har ett visst handlingsutrymme i hur de förhåller sig till dessa ramar. De kan välja att följa samtliga ramar och därigenom *foga sig* efter dem eller så kan de ta *strid* mot någon av ramarna när de fattar beslut.

Det fogade handlingsutrymmet

När socialsekreterarna *fogar sig* efter samtliga tre ramar och låter sitt handlingsutrymme ramas in, eller begränsas, av dem kallar jag det för det fogade handlingsutrymmet. Foga kan förstås utifrån att handlingsutrymmet är sammanfogat av samtliga tre ramar och att besluten är i enlighet med samtliga (*foga*, Svenska Akademien 2021a, 2021b).

De beslut som fattas inom detta handlingsutrymme följer på ett *tydligt* sätt SoL, kommunala riktlinjer och arbetsplatsnormer. Besluten kan fattas med en relativ säkerhet att ifall de granskas utifrån de olika ramarna så kommer de inte att ifrågasättas av någon av dem. Socialsekreterarna säger att de i vissa beslut är relativt säkra på att de inte kommer att bli ifrågasatta och därigenom endast behöver skriva det som är ”nödvändigt” i beslutstexten.

Vissa beslut [är] jätteenkla, jättesnabba liksom. Jag vet redan att det här beslutet kommer bara myndigheten, socialtjänsten och klienten, och att liksom ingen annan kommer liksom att bry sig om innehållet, för det är ett bifall, kort beslut, handlar om en medicin som kostar 79 kronor liksom. (B4, individuell intervju)

Och i vissa fall känner man inte att man kommer bli ifrågasatt och då, då skriver man det som är nödvändigt i stort sett bara. (A5, gruppintervju)

Rutinlösningar och formaliserade sätt att lösa vanligt förekommande typer av ärenden (Liljegren & Parding 2010; Sahlin 2019) kan ses som exempel på det fogade handlingsutrymmet, eftersom det är beslut som snabbt kan fattas med en relativ säkerhet att de inte kommer att ifrågasättas (jfr *standardärenden*, Ponnert & Svensson 2019:32).

Det fogade handlingsutrymmet ska inte förstås som att socialsekreteraren tvingas att foga sig efter de olika ramarna och därigenom inte har något handlingsutrymme. Det bör inte förstås som att socialsekreteraren gör eftergifter och egentligen inte vill fatta dessa beslut. Snarare är det så att socialsekreteraren *väljer* att foga sig efter ramarna i det aktuella fallet, men hen kan (oftast) välja att ta strid. Det går att urskilja två förutsättningar för att en socialsekreterare ska använda sig av det fogade handlingsutrymmet. För det första måste det handlingsutrymme som de olika ramarna ger överlappa på ett sådant sätt att det går att fatta ett beslut som inte kommer att ifrågasättas av någon ram, ett sådant utrymme finns inte i alla ärenden eftersom de olika ramarna sätter olika begränsningar. För det andra ska socialsekreteraren anse att det inte finns skäl eller möjlighet att gå i strid med någon av ramarna. Socialsekreteraren kan anse att det bästa för alla parter är att ärenden hanteras utifrån rutiner och därmed saknar en moralisk övertygelse (Ponnert 2007) att ta denna strid, men det kan även vara så att socialsekreteraren inte upplever att hen har kompetensen eller tiden att ta strid mot någon av ramarna.

Det stridbara handlingsutrymmet

När socialsekreteraren inte fogar sig efter de olika ramarna utan i stället väljer att *strida för* sitt beslut mot någon av dem skapas ett handlingsutrymme som jag kallar det stridbara handlingsutrymmet. Valet att kalla det för det stridbara handlingsutrymmet kommer från att det utgör ett handlingsutrymme som är möjligt för socialsekreteraren att besluta utifrån, men endast då hen kan strida för beslutet. Genom att strida för ett beslut utökar socialsekreteraren sitt handlingsutrymme.

Beslut inom detta handlingsutrymme är sådana som socialsekreteraren kan anta kommer att ifrågasättas av någon av ramarna ifall besluten granskas, och socialsekreteraren måste då motivera sitt beslut extra väl i beslutstexten. Socialsekreteraren uttrycker att ett beslut måste "hålla" för de potentiella granskningarna. Ifall socialsekreteraren avslår en ansökan som förvaltningsrätten troligen kommer att ifrågasätta, måste hen motivera beslutet på ett sådant sätt att hen är relativt säker på att domstolen uppfattar ärendet på samma sätt som socialsekreteraren gör. Ifall socialsekreteraren gör avsteg från de kommunala riktlinjerna eller ifall politikerna kan ifrågasätta hens användande av delegationen, måste hen motivera beslutet på ett sådant sätt att om det slumpvis väljs ut för granskning skulle politikerna hålla med om att det var rätt beslut att fatta i

ärendet. Slutligen kan socialsekreteraren fatta ett beslut som går emot arbetsplatsnormerna men måste då vara beredd på att motivera det för sina kollegor. I avhandlingens material finns inte några tydliga tecken på beslut som går emot två eller fler ramar utan alla beslut inom det stridbara handlingsutrymmet går endast emot en av ramarna.

Det stridbara handlingsutrymmet visar hur båda dimensionerna av handlingsutrymme som Molander (2016) för fram är i en form av växelverkan. Det kan förstås som att socialsekreterarens diskretionära utrymme begränsas av de tre ramarna samtidigt som socialsekreteraren genom sitt diskretionära resonerande kan motivera varför någon av begränsningarna inte bör gälla för den aktuella ansökan (jfr Wallander & Molander 2014).

Det går att urskilja några olika förutsättningar för att socialsekreteraren ska kunna, eller behöva, använda sig av det stridbara handlingsutrymmet. Ifall det finns möjlighet att fatta beslut utifrån det fogade handlingsutrymmet, behöver socialsekreteraren en moralisk övertygelse (Ponnert 2007) samt en möjlighet utifrån kompetens och tid att ta strid mot någon av ramarna. Vid de tillfällen då det inte finns ett fogat handlingsutrymme, när de olika ramarnas ställer upp motstridiga begränsningar, måste socialsekreteraren ta strid och måste då välja vilken ram hen ska strida mot.

Osäkerheten kring handlingsutrymmet samt ytterligare begränsningar

Det bör poängteras att eftersom ramarna till viss del kan vara svåra för socialsekreterarna att uppfatta, kan de inte alltid med säkerhet veta att ett visst handlingsalternativ inte blir ifrågasatt. Likaså är samtliga ramar i viss mån föränderliga: det kommer nya rättskällor, nya chefer och politiker samt nya kollegor. Även om socialsekreterarna känner till ”alla relevanta” rättskällor utgör domstolarna en expertkultur (Peczenik 1995), där både nämndemän och professionella med lång utbildning använder sig av den juridiska metoden vid tolkning och dömmande. Det är en kultur som socialsekreterarna inte är en del av. Likaså kan det finnas kommunala riktlinjer som socialsekreterarna inte känner till eller inte känner till hur politikerna resonerar kring dessa riktlinjer. De arbetsplatsnormer som gäller inom arbetslaget är relativt svårfångade och en socialsekreterare kan aldrig vara helt säker på att kollegorna kommer att uppfatta beslutet som riktigt.

I avhandlingen kommer jag att analysera socialsekreterarnas handlingsutrymme utifrån dessa tre ramar; den legala, den politiska och den kollegiala ramen. Samtliga ramar sätter upp någon form av begränsning för socialsekreteraren och de kommer i viss mån *utifrån*, även om socialsekreteraren själv ingår i den kollegiala ramen. I avhandlingen kommer jag inte att lägga samma betoning på begränsningar som socialsekreterarna *själva* kan lägga på sitt handlingsutrymme, med vilket jag menar personliga värderingar, preferenser, fördomar samt heuristik. Denna avgränsning sker huvudsakligen eftersom de inre begränsningarna inte blir synliga i beslutstexterna. Värderingar, preferenser och fördomar används inte som motiv för de fattade besluten, snarare kan dessa begränsningar synliggöras vid en ”självgrensning”. Likaså kan de inre begränsningarna vara omedvetna för socialsekreterarna och därför inte nödvändigtvis yttras vid intervjuerna.

Sammanfattning

I kapitlet har jag presenterat de perspektiv på handlingsutrymme som jag anser är av relevans för avhandlingen. Studien landar i en definition av handlingsutrymme utifrån såväl en strukturell dimension, där en socialsekreterare har vissa handlingsalternativ som hen kan välja bland, som en epistemisk dimension, där det finns ett resonerande kring begränsningarna och möjliga handlingsalternativ. Socialsekreterarnas handlingsutrymme är tätt kopplat till vilka potentiella granskare som beslutstexten har och i avhandlingen fokuserar jag på förvaltningsrätten, överordnade och politiker samt kollegor som granskare. Dessa olika granskare ger socialsekreteraren olika handlingsutrymme och begränsar hans handlingsutrymme på olika sätt. De följande empiriska kapitlen är strukturerade utifrån dessa tre potentiella granskare och de ramar som de sätter upp. Med risk för upprepning poängterar jag återigen att uppdelningen av de tre ramarna är något som gjorts utifrån det empiriska materialet och att det inte är ett antagande eller förgivettagande som jag haft med mig in i analysen av materialet. De tre ramarna är en produkt av analysen. Jag presenterar i de kommande empiriska kapitlen slutprodukten av en studie som har varit empiridriven och skapar kapitelindelningen efter dessa tre ramar för att förtydliga de tre empiriska fynden.

Kapitel 6 – Den legala ramen

I kapitlet analyseras den legala ramens betydelse för socialsekreterarnas handlingsutrymme. Jag undersöker deras resonemang om hur den legala ramen möjliggör och begränsar handlingsutrymmet samt aspekter i beslutstexterna som kan kopplas till denna ram. I kapitlet uppmärksammar jag både den legala ramens möjliggörande och potentiella begränsning av handlingsutrymmet samt hur lagen används i beslutstexterna.

Jag fokuserar på hur socialsekreterarna förhåller sig till SoL när de fattar beslut och knyter an till socialsekreterarnas *föreställningar* om lagen (jfr Stendahl 2010). Jag kommer även att kontrastera föreställningarna mot gällande rätt i vissa avsnitt i kapitlet. Socialsekreterarnas föreställningar om lagen och gällande rätt är naturligtvis inte helt väsensskilda från varandra. Som jag nämnde i föregående kapitel kan socialsekreterarnas beslut överklagas varpå förvaltningsrätten prövar beslutet utifrån gällande rätt och inte socialsekreterarnas föreställning om lagen.

Kapitlet inleds med en kortare förklaring av vad den legala ramen kan anses ge socialsekreterarna för handlingsutrymme och vad en strid mot denna ram utgörs av. Därefter är kapitlet ordnat efter den legala ramens strukturella dimension respektive den epistemiska dimensionen av den. Mellan dessa två delar finns ett stycke som rör rättssäkerhet, vilket berör båda dimensionerna. Under samtliga rubriker kommer både det handlingsutrymme som ges respektive det handlingsutrymme som socialsekreterarna strider för beröras och problematiseras. Kapitlet avslutas med en sammanfattning som summerar de relevanta fynden från kapitlet samt relaterar dem till tidigare forskning och lyfter fram vad kapitlet bidrar med.

Handlingsutrymmet som den legala ramen ger och striden mot den legala ramen

Socialsekreterarna för fram att den legala ramen ger dem ett handlingsutrymme även om det inte finns konsensus bland socialsekreterarna hur handlingsutrymmet uppfattas. SoL möjliggör för socialsekreterarna att fatta beslut om ekonomiskt bistånd samtidigt som de menar att lagen skapar vissa begränsningar som medför att de inte har full frihet i beslutsfattandet. Socialsekreterarna uttrycker emellertid att de, utifrån den legala ramen, inte hindras att bevilja klienter ekonomiskt bistånd. Det är endast avslag som kan överklagas och där socialsekreterarna behöver förhålla sig till en potentiell legal prövning. Det medför att kapitlet har fokus på socialsekreterarnas avslagsbeslut och många resonemang cirkulerar kring att motivera avslag inför en potentiell legal prövning.

Nästantill alla socialsekreterare menar att förvaltningsrätten är en potentiell granskare av beslutstexterna vid avslagsbeslut. Ingen av de intervjuade socialsekreterarna tar upp högre instanser av förvaltningsdomstolarna som möjliga granskare varför jag fortsättningsvis fokuserar på förvaltningsrätten.

B3: Man vet ju vissa klienter att, de här de kommer garanterat överklaga.
I: Ok.

B3: Och då är det klart att man tänker lite mer på förvaltningsrätten eller liknande [när man skriver beslutstexten]. (Individuell intervju)

A2: Vet jag ju nästan säkert på förvaltningsrätten också kommer att läsa det om det är avslag på en hel månad.

I: Mm.

A2: Åtminstone hälften av klienter har överklagar det, och då ... Ja. (Individuell intervju)

Socialsekreterarna menar att de vid vissa avslag är relativt säkra på att en överklagan kommer, exempelvis för vissa klienter eller vid vissa situationer som vid avslag av en hel månads försörjningsstöd. Att förvaltningsrätten är en potentiell, och ibland relativt trolig, granskare av beslutstexterna medför att socialsekreterarna skriver sina beslutstexter för avslag utifrån att en sådan granskning är möjlig. Eftersom socialsekreterarna aldrig vet huruvida förvaltningsrätten kommer att läsa deras beslutstexter vid ett avslag, måste de

skriva texterna *som om* förvaltningsrätten kommer att granska dem i likhet med det Foucault (1995) benämner som ett panoptikon.

Socialsekreterarna upplever att de ges ett visst handlingsutrymme utifrån den legala ramen, och att vissa beslut inte kommer att ifrågasättas av förvaltningsrätten. Förutom de beviljade besluten som aldrig överklagas är socialsekreterarna relativt säkra på att vissa avslagsbeslut kommer att kunna klara en överklagan utan att förvaltningsrätten ändrar beslutet. Det blir beslut de kan fatta relativt snabbt och i viss mån på ”rutin” utan att behöva ta strid med den legala ramen.

C7: Annat [exempel på självklara avslag] kan vara om personen helt är liksom ...
Man har ingen kontakt med människan, man vet att planeringen inte ...

C8: ”Ej avhörd”.

C7: Ja, verkligen ”ej avhörd”. Planeringen följs inte. Det går inte att motivera detta.
Då är det också solklart [avslag] liksom. (Gruppintervju)

För de avslagsbeslut där socialsekreteraren i stället måste lägga fram ytterligare motiv och förbereda för strid mot den legala ramen vid ett potentiellt överklagande, blir det en del av socialsekreterarens stridbara handlingsutrymme. Socialsekreterarens handlingsutrymme utgörs därmed inte endast av det som socialsekreteraren kan vara relativt säker på att det inte kommer att ifrågasättas, utan även de beslut som socialsekreteraren kan ta strid för. Strid behöver inte tas med den legala ramen vid alla avslagsbeslut. Det finns i materialet gott om exempel på avslagsbeslut där beslutstexten endast i korta ordalag redogör för att ”behovet kan tillgodoses på annat vis” eller att ”underlaget anses otillräckligt” (som i exemplet ovan). Däremot utgör alltid det stridbara handlingsutrymmet i förhållande till den legala ramen avslagsbeslut.

En strid, och det stridbara handlingsutrymmet, bör inte uppfattas som att ”gå utanför” lagen utan handlar snarare om att tydligt motivera varför avslagsbeslutet faller inom lagen inför en potentiell legal prövning. Striden eller argumentationen bör inte heller ses som ett sätt att ”övertala” eller ”förmå” förvaltningsrätten att besluta på ett visst sätt. Snarare gäller det för socialsekreteraren att i beslutstexten lägga fram relevanta aspekter som gör att förvaltningsrätten uppfattar ärendet på samma sätt som socialsekreteraren.

Den legala ramens beståndsdelar och begränsningar

Socialekreterarna uppger att de alltid förhåller sig till SoL när de beslutar om ekonomiskt bistånd, vare sig det gäller beviljande eller avslagsbeslut, men framställer inte lagen som lätt att applicera på beslutsfattandet. Denna lag, samt dess förarbeten och prejudikat, går att förstå som element av handlingsutrymmets strukturella dimension (Molander 2016), som sätter gränserna för det handlingsutrymme som den legala ramen ger socialekreterarna.

Den dubbla inställningen till handlingsutrymmet utifrån SoL

Flertalet av socialekreterarna uttrycker att SoL samt de andra rättsliga källorna, som förarbeten och prejudicerande domar, ger dem ett stort handlingsutrymme. Framför allt säger socialekreterarna att det stora handlingsutrymmet möjliggörs genom att de kan göra ”individuella behovsprövningar”. Socialekreterarna upplever inte alltid det stora handlingsutrymmet som något positivt utan menar att det kan ge upphov till godtycke.

[...] lagen är så jäkla luddig. Alltså det är det som är problemet ofta för oss socionomer, att det är ett enda stort jävla rosa luddigt moln och allting handlar om vems ögon det är som ser på det. Så att ofta är det så att det är liksom inte svart på vitt, man kan göra individuella bedömningar för allt. Alltså verkligen allt. (B9, gruppintervju)

Lagen beskrivs som vad Molander (2016) kallar en svag garant, som något som inte per automatik resulterar i en viss typ av handlande. I likhet med Kjellboms (2015) studie tenderar socialekreterarna att betona att SoL är en ramlag som ger dem ett stort handlings- och tolkningsutrymme snarare än att lagen är en rättighetslag som ger klienterna en viss rätt till biståndet.

Vid sidan om perspektivet på SoL som tillåtande och vag, beskriver socialekreterarna hur en potentiell legal prövning av avslagsbesluten vid en överklagan kan medföra att deras beslut ändras. Deras handlingsutrymme begränsas därmed genom att avslagsbesluten kan ändras av förvaltningsrätten.

Och sen så beror det lite på hur mycket man har på fötterna, det är liksom lite det här igen att det ska vara rättssäkert. Man får tänka, om detta överklagas kommer det hålla då? (A1, individuell intervju)

Socialsekreterarna för fram att det är viktigt att avslagsbeslutet ”håller” i förvaltningsrätten och att de måste ha ”på fötterna” för att avslå ansökningar. Att motivera avslagsbeslutet så att det håller för granskningen beskrivs som en central funktion för beslutstexten. I intervjuerna tenderade inte socialsekreterarna att ta upp yttranden till förvaltningsrätten, i vilka de kan föra fram ytterligare motivering av beslutet, i stor utsträckning. Aspekter som socialsekreterarna för fram som viktiga i beslutstexten om den skulle prövas av förvaltningsrätten är bland annat tydlighet, stringens och logik. En socialsekreterare beskriver att det skulle vara ”pinsamt” ifall hen skriver något som förvaltningsrätten inte ser som logiskt och därmed ändrar beslutet. C5 uttrycker exempelvis att om det inte går att finna ord för hur ett avslag ska motiveras får det bli beviljande, även om hen anser att det ”borde bli ett avslag” utifrån en känsla av att något inte framgår eller stämmer i utredningen.

Och det kan också gälla ett avslagsbeslut, att man anser liksom att det borde bli ett avslag men man kan inte motivera det, så då får man ju liksom ge ett bifall. (C5, gruppintervju)

Det är endast vid ett fåtal tillfällen som socialsekreterarna nämner att beslut *faktiskt* har ändrats av förvaltningsrätten, men generellt uttrycker socialsekreterarna det ändå som ett överhängande hot att så kan ske om de inte motiverar sina avslagsbeslut väl. Socialsekreterarna uppfattar det som att deras handlingsutrymme formas utifrån vad de kan motivera inför förvaltningsrätten. Flera socialsekreterare uttrycker att det inte går att ”testa” ett avslag för att se om det håller i förvaltningsrätten. Samtidigt finns det en mindre grupp socialsekreterare som menar att de väljer att avslå en ansökan vid oklarheter och hoppas på ett förtydligande vid överklagan, en aspekt jag återkommer till rörande önskan om ett förtydligt handlingsutrymme.

Socialsekreterarna har därmed en dubbel inställning till SoL och det handlings- och tolkningsutrymme som den ger dem. De ser visserligen lagen som väldigt tillåtande och att den ger dem stort handlingsutrymme, både vad gäller bifall och avslag, men ser samtidigt att förvaltningsrättens prövning utifrån denna lag som något som begränsar deras handlingsutrymme, eftersom avslagsbeslutet

därigenom kan ändras. Ett återkommande tema i socialsekreterarnas resonemang kring den legala prövningen är att de måste ha tillräckligt goda motiv i beslutstexten för att kunna fatta vissa avslagsbeslut. Deras handlingsutrymme blir därigenom avhängigt deras förmåga att motivera avslaget genom beslutstexten.

Kollektiva tolkningar och föreställningar om SoL

Spänningen mellan den till synes tillåtande lagen och förvaltningsrättens makt att ändra beslut ger upphov till en form av osäkerhet hos socialsekreterarna. Ett sätt att hantera osäkerheten som tas upp är att samtala i gruppen kring hur lagen kan eller bör tolkas.

Jag försöker använda, eller utnyttja [kollegornas] erfarenhet så mycket som möjligt, i och med att man är hyfsat ny. Jag har inte full koll på alla rutiner och lagar och domar som finns. (B3, individuell intervju)

[...] det är väldigt viktigt att få input av kollegorna också så att vi inte drar för mycket åt olika håll även om det är individärenden så tänker jag att ibland får man ha en viss samsyn i hur man ska hantera vissa saker. (A3, gruppintervju)

Socialsekreterarna för fram att det finns ett värde i att ta hjälp av äldre kollegor, som har mer erfarenhet av ”rutiner och lagar och domar” för att få stöd i hur man kan tolka dem. Samtidigt uttrycker de mer erfarna socialsekreterarna att även de tar hjälp av kollegor trots att de har ”jobbat i hundra år”. Flera socialsekreterare tar upp hur dessa samtal kollegor sinsemellan präglar arbetsplatsen och det finns en vilja till samsyn inom gruppen (jfr Goldman & Foldy 2015; Svensson 2018, 2021). Den kollektiva tolkningen av SoL och andra rättsliga källor blir samtidigt en kollektiv tolkning av handlingsutrymmet eftersom en samsyn om hur lagen ska tolkas även medför samsyn om vad lagen tillåter. Tolkning blir också något som kan minska godtyckligheten i beslutsfattandet. Vid sidan om de kollegiala mötena för även flera socialsekreterare fram att deras tolkning av lagen även baseras på Socialstyrelsens (2021a) handbok för ekonomiskt bistånd, förarbeten samt tidigare domar. Det är med andra ord inte endast genom kollegiet som lagtolkningen sker.

Den kollegiala tolkningen av lagen präglar dock inte socialsekreterarnas arbete i *samtliga* ärenden. De för fram att de i vissa ärenden fattar beslut på rutin, som när en klient ”följer sin planering”, där ”det inte händer så mycket på flera månader”

och att de då inte upplever att de behöver rådfråga sina kollegor. Det är först när det finns något de är ”osäkra” på som de frågar gruppen på detta sätt.

Även för prejudicerande domar beskrivs ett kollektivt arbete att hitta och tolka dessa. I kommunerna sker en kombination av kollegialt arbete, chefs arbete och egna sökningar i rättsdatabaser för att hitta domar som är relevanta. För kommun A går en chef igenom prejudicerande domar för arbetslaget, medan det i kommun B och C tycks vara ett mer kollegialt arbete att hitta de prejudicerande domarna.

Klassikerna är ju studentfoton. Varje år så kommer det åtminstone en eller två ansökningar om att de vill ha bistånd till barnens klassfoton eller studentfoton. Är det skäligt eller inte? Och då försöker man diskutera i gruppen, vi försöker hitta lag ... liksom rättspraxis och sen så försöker man då titta på just den här individens behov, där just den här individens situation. Och då tar det ju lite längre tid att ... landa i ett beslut. (C9, gruppintervju)

C9:s resonemang om studentfoto visar hur letandet och tolkandet av rättspraxis blir ett kollektivt arbete inom arbetslaget. Citatet visar även att rättspraxis inte nödvändigtvis är något som socialsekreterarna menar strikt dikterar vilket beslut de fattar. Det kan ändå finnas ett utrymme att se individens behov utifrån den individuella situationen.

Att socialsekreterarna kollektivt tolkar sitt handlingsutrymme medför visserligen en samsyn kring hur de ser på detta, men det kan även skapa en föreställning om lagen som inte stämmer överens med hur förvaltningsrätten ser deras handlingsutrymme. I materialet finns exempel på hur socialsekreterare uppmärksammat att kollegor hade en felaktig uppfattning om vad en viss rättskälla innehöll, och att dessa felaktiga uppfattningar levde kvar inom socialkontoret som föreställningar om rättskällan. Socialsekreterarnas handlingsutrymme, utifrån den legala ramen, bör därmed förstås från två olika håll: dels vad gällande rätt faktiskt ger dem för handlingsutrymme, dels vad deras föreställningar om denna rätt ger dem för handlingsutrymme. Föreställningarna om lagen bör inte likställas med arbetsplatsnormer även om de, delvis, kan vara förankrade i dessa kollektiva arbetslagsdiskussioner. Snarare är föreställningen om lagen något som socialsekreteraren förhåller sig till *i tron* att hen förhåller sig till den legala ramen. Socialsekreteraren kan därmed anamma en kollektiv tolkning av lagen som begränsar dess handlingsutrymme utan att detta faktiskt är en begränsning utifrån gällande rätt.

Lagen som glasklar resurs i beslutstexten

I besluten om ekonomiskt bistånd är referenser till SoL väldigt vanligt förekommande. Utan undantag hänvisar beslutstexterna till biståndsparagrafen 4 kap. 1 § SoL. Denna paragraf reglerar rätten till bistånd och att inte hänvisa till den torde inte vara en möjlighet för socialsekreterarna.

Bedömning

Enligt 4 kap. 1 § Socialtjänstlagen har den som inte på egen hand eller på annat sätt kan tillgodose sitt behov rätt till bistånd för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. Biståndet ska utformas så att det främjar den enskildes möjlighet till ett aktivt deltagande i samhällslivet samt frigör och utvecklar den enskildes resurser. Det krävs dock att den enskilde gör vad han/hon själv kan för sin försörjning innan rätt till bistånd föreligger. (Beslut 63, kommun C, återfinns i flera beslutstexter)

Ovanstående utdrag är ett exempel på en form av standardformulering eftersom fraserna återfinns i flera beslutstexter i kommun C. Liknande standardformuleringar finns i samtliga tre studerade kommuner. Formuleringarnas användning kan förstås som att socialsekreterarna motiverar att det fattade beslutet är utifrån lagen. Flera fraser som används i beslut 63 är direkt hämtade från lagtexten och hela citatet påminner på flera sätt om biståndsparagrafen som refereras.

Att citera eller parafraasera lagtext kan förstås som ett pappersgöra där socialsekreterarna för fram dessa i beslutstexten för att motivera beslutet. I materialet går det att se att vissa beslutstexter refererar till lag och parafraasera lagtext i betydligt större utsträckning än andra. Lagtextens användning i beslutstexterna går därmed inte *endast* att förstå utifrån att socialsekreteraren markerar att beslutet är utifrån 4 kap. 1 § SoL, utan det går även att förstå lagens användning som en motivering inför en potentiell granskning, ifall någon ram skulle ifrågasätta beslutet. När socialsekreterarna citerar eller parafraasera lagtexten, eller andra rättsliga källor, är det viktigt att betona att detta inte endast görs *gentemot* en potentiell legal prövning. Användandet av lagtext och andra rättsliga källor i beslutstexten för att motivera beslut är vanliga även vid bifall, som ej går att överklaga och som förvaltningsrätten då aldrig kommer att pröva. Lagtexten kan användas för att motivera ett beslut för politiker eller överordnade

och visa att lagen ger rätt att bortse från en riktlinje (Ulmestig 2018:151f), eller för kollegor för att visa att lagen ger rätt att bortse från en arbetsplatsnorm.

Lagtexten kan ses som en resurs för socialsekreterarna när de ska motivera beslut i beslutstexten.

[...] ibland försöker man ju trycka väldigt hårt på vissa formuleringar i lagen för att, för att kunna få det på sitt sätt så att säga. (C3, individuell intervju)

Det kan te sig relativt paradoxalt att lagen används som motiv i beslutstexter, eftersom det är en målrational ramlag som tillåter ett stort tolknings- och handlingsutrymme. Socialsekreterarna menar att SoL är vag men framställer i beslutstexterna lagen som något absolut som motiverar det fattade beslutet, som att om granskaren bara läste SoL skulle beslutet te sig som en självklarhet. SoL används i beslutstexterna som att det skulle vara vad Molander (2016) kallar för en stark garant som självklart leder till beslutet, trots att socialsekreterarna själva refererar till denna lag som vag eller "luddig". I beslutstexterna nedtonas det tolknings- och handlingsutrymme som socialsekreterarna i intervjuerna ger uttryck för att de har.

Socialsekreterarna hämtar inte endast strofer och fraser från SoL utan även från dess förarbeten, prejudikat och Socialstyrelsens texter, i synnerhet handboken för ekonomiskt bistånd (Socialstyrelsen 2021a).⁸ Till skillnad från hänvisningar till SoL, som oftast görs explicit och tydligt, är hänvisningar och parafraiseringar till andra verk ofta mer implicita. I flera beslutstexter finns strofer från handboken eller SoL:s förarbeten, men det är endast en beslutstext som explicit refererar till förarbeten. Ett exempel på strofer från handboken som återfinns i beslutstexterna rör avslag på grund av att klienten inte anses bidra till sin egen försörjning. I Socialstyrelsens (2021a:36) handbok för ekonomiskt bistånd står: "För att ha rätt till ekonomiskt bistånd ska den enskilde göra vad han eller hon kan för att bidra till sin egen och sin familjs försörjning."

[...] Det krävs dock att den enskilde gör vad han/hon själv kan för sin försörjning innan rätt till bistånd föreligger. [---]

Att enligt 4 kap. 1 § SoL avslå inkommen ansökan [---] då sökanden inte anses ha

⁸ Som jag redogjorde för i tidigare kapitel är Socialstyrelsens handbok inte en rättslig källa. Dock utgör handboken en vägledning från en statlig myndighet och därmed en form av påverkan "uppifrån".

gjort sitt yttersta för att närma sig självförsörjning. Sökanden har inte kunnat visa på att hon aktivt gör vad hon kan för att bidra till sin försörjning. (Beslut 61, kommun C)

För att ha rätt till försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen ska dina behov inte kunna tillgodoses på annat sätt. För att ha rätt till försörjningsstöd ska du ha gjort allt du kan för att bidra till din försörjning. [---]

BESLUT

Att avslå ansökan om försörjningsstöd jml 4 kap. 1 § SoL till livsföring i övrigt för januari månad 2018, då [klient] ej stått till arbetsmarknadens förfogande och följaktligen ej bidragit till sin försörjning. (Beslut 8, kommun A)

Ovanstående beslut visar hur parafrasering av lagtexten och handboken används för att motivera avslagen då en klient inte anses söka tillräckligt med arbeten. I intervjuerna för socialsekreterarna fram att de inte vill att besluten framstår som godtyckliga och baserat på deras eget tyckande utan att de är baserade på lagen. Att använda sig av text från handboken eller förarbeten blir en resurs i detta. Utifrån socialsekreterarnas utsagor framstår en bedömning av huruvida en klient har bidragit till sin försörjning i tillräcklig utsträckning som något som de har ett handlingsutrymme i. I beslutstexten förs bedömningen däremot fram som något som baseras på lagens formulering, en lag som socialsekreterarna samtidigt för fram som väldigt tillåtande.

Skälig levnadsnivå som vag i diskussion och tydlig i skrift

Ett begrepp från SoL som återkommer i intervjuerna med socialsekreterarna och i beslutstexterna är ”skälig levnadsnivå”. Det är ett centralt begrepp eftersom det är denna nivå som biståndet ska hjälpa den sökande att uppnå och därigenom kommer alla bedömningar på något sätt att beröra detta (Hjort 2019). Samtidigt är det ett begrepp som aldrig klart definieras, varken i lagtext eller i texter från Socialstyrelsen (se exempelvis SOSFS 2013:5), vilket bland annat har motiverats med att det görs för att behålla SoL:s ramlagskaraktär (se exempelvis Socialstyrelsen 2012; SOU 2020:47). Denna obestämdhet utmärker sig i socialsekreterarnas resonemang om begreppet:

C7: [...] Och det är så flummigt begrepp, för det är ingen som kan sätta liksom finger på vad det innebär. Så vi får ju använda vårt handlingsutrymme och bara ”ja, detta är väl skäligt”, typ. Och det gör det lite problematiskt för att din syn på

skäligt kanske inte är min syn på skäligt.

C8: Precis.

C7: Eller denna kommunens syn på skälig levnadsnivå kanske inte är [annan kommuns]. (Gruppintervju)

Alltså, jag har ju varit med och läst många beslut där, där man avslagit en viss ... liksom en viss kostnad med att, med en liten kort mening ”kostnaden ingår inte i skälig levnadsnivå”. Ok, det skulle man velat ha mer förklarat liksom. Vad menas med att det inte ingår i skälig levnadsnivå? Den här meningen fattar inte klienten vad den betyder. (B4, individuell intervju)

Socialsekreterarna lyfter upp att begreppet ”skälig levnadsnivå” kan betyda många olika saker. De lämnas därigenom med ett relativt stort tolkningsutrymme, och därigenom handlingsutrymme, vare sig de vill det eller inte. Likaså kan begreppet medföra att motivet för ett beslut blir svårt att förmedla till klienten.

Dock finns det vissa socialsekreterare som har en relativt instrumentell tolkning av den skäliga levnadsnivån, en tolkning som innebär att begreppet går att lyfta ur föreskrifter och applicera på beslutsfattandet på ett enkelt sätt.

Vi är ju rätt så begränsade samtidigt av lagar det är vi ju, för att det som vi kan bevilja det är ju mediciner som ingår i högkostnadsskyddet. Resten brukar man ju avslå för att det, det har ju då Regeringen bestämt att det ingår inte i skälig levnadsnivå. (A2, individuell intervju)

Denna tolkning av begreppet präglar inte intervjuerna, men är desto vanligare när det gäller hur socialsekreterarna uttrycker denna nivå i beslutstexter, vilket jag redogör för nedan. Denna mer instrumentella tolkning medför, till skillnad från den mer öppna tolkningen, en direkt begränsning av handlingsutrymmet eftersom vissa kostnader inte uppfattas ingå i skälig levnadsnivå och därmed bör avslås utifrån detta. Uppdelningen mellan denna instrumentella tolkning och den mer öppna går att jämföra med Calders (2020) uppdelning av standarder som något som alltid ska följas respektive en kontextuell konvention att förhålla sig till.

Liksom lagar, domar och förarbeten diskuteras inom socialtjänsten förs det även diskussioner om vad som ingår i den skäliga levnadsnivån. En socialsekreterare för fram hur hen diskuterade vad som ingick i skälig levnadsnivå med en förstesekreterare, som i detta fall refererar till de kommunala riktlinjerna.

C8: Och då var det en sak jag ville ha med, det var kaffekokare, för min bedömning var att det ingår i skälig levnadsnivå.

C7: [skratt]

C8: Och deras bedömning var inte det. Och då skojade jag och sa att kaffe är liksom basic. (Gruppintervju)

I detta fall menar förstesekreteraren att det utifrån de kommunala riktlinjerna inte ingår kaffekokare i den skäliga levnadsnivån medan socialsekreteraren menar att detta borde ingå då det är ”basic”. Även om ovanstående exempel kan ses som trivialt visar det på hur det skapas kommunala riktlinjer, och troligen arbetsplatsnormer, för vad som anses ingå i skälig levnadsnivå även om begreppet i sig kommer från rättsliga källor.

Det finns även en poäng i att särskilja vad lagtext och andra rättskällor faktiskt redogör för och vilka föreställningar som finns hos socialsekreterarna kring vad som står i rättskällorna. Ett exempel som illustrerar hur föreställningarna om skälig levnadsnivå skapas är frasen ”låginkomsttagare på orten”:

Det ingår ju lite att man ska föreställa vad en låginkomsttagare på orten kan kosta på sig, och det tänker jag också spelar stor roll när man fattar sina beslut liksom. (A5, gruppintervju)

Där jag kan vara tydlig med att du har rätt och möjlighet att ansöka om precis vad du vill. Men det finns stora begränsningar i vad du kan få och det jag har att ta ställning till är vad är en skälig levnadsnivå, då börjar man prata lite kring begreppet ”skälig levnadsnivå”. ”Låginkomsttagare på orten” att vi ... att jag på något sätt hjälper till så att vi kan prata om de begreppen som vi rör oss med. (C4, individuell intervju)

Termen *låginkomsttagare på orten* har sitt ursprung i en proposition om en lagändring i tidigare socialtjänstlag (Prop. 1996/97:124) och åsyftade en utgångspunkt för bedömning av skälig boendestandard. Termen är sedan med i Socialstyrelsens allmänna råd för ekonomiskt bistånd (SOSFS 2013:1), där den avser skälig boendestandard såväl som skälig boendekostnad. I ovanstående citat pekar dock socialsekreterarna på termen som en utgångspunkt för bedömningen eller förklaringen av skälig levnadsnivå *generellt*, inte explicit endast boendesituationen. Det är även värt att poängtera att de två ovanstående socialsekreterarna kommer från olika kommuner, vilket medför att det inte endast är en lokal tolkning av lagrummet.

Skälig levnadsnivå är därmed ett begrepp som socialsekreterarnas beslut om ekonomiskt bistånd utgår från, men som i många fall inte medför tydliga begränsningar i det strukturella handlingsutrymmet eftersom begreppet är väldigt vagt beskrivet. I vissa fall skapar dock socialsekreterarna, medvetet eller omedvetet, begränsningar av hur begreppet kan tolkas. Exempelvis sker detta genom att förankra beslutet i riktlinje eller med förstesekreterare, eller att utgå från en utökad tolkning av förarbeten. Socialsekreterarna ger sig därigenom ett mindre handlingsutrymme än vad lagtext och förarbeten explicit uttrycker.

När begreppet skälig levnadsnivå används i beslutstexterna visar den dock inte på samma komplexitet som i intervjuerna med socialsekreterarna. I beslutstexterna framträder huvudsakligen den mer instrumentella tolkningen och användningen av termen blir ett pappersgöra som görs för att motivera beslut. Termen används för att göra en klar uppdelning mellan de kostnader som klienten har rätt till enligt lag och de kostnader som klienten utifrån lagen inte har rätt till. Liksom referenserna till SoL går den skäliga levnadsnivån att se som något i sig vagt, men som socialsekreterarna hänvisar till som något absolut.

Ansökan om ekonomiskt bistånd till kostnad för el med en summa om 732 kr avslås enl. 4 kap. 1 § SoL då kostnaden anses vara orimligt hög i förhållande till vad som är nödvändigt för att uppnå en skälig levnadsnivå. (Beslut 76, kommun C)

Totalt blir det 7 040 kronor till den hemutrustning i hemmet som bedöms behövas för att de sökande ska uppnå en skälig levnadsnivå. (Beslut 14, kommun A)

[Klient] ansöker också om bistånd till bilbarnstol om 2 000 kr, skötbord 845 kr och skötväska 300 kr. Dessa kostnader är ej godtagbara, då de ej anses ingå i begreppet "skälig levnadsnivå". Rätt till bistånd föreligger därför ej i dessa delar. (Beslut 39, kommun B)

Flera av beslutstexterna som tar upp skälig levnadsnivå, och de kostnader som en klient beviljas för att kunna uppnå detta, hänvisar till exakta siffror. Det gäller framför allt beslutstexter om livsföring i övrigt och siffrorna som refereras specificeras inte i lagtext, domar, förarbeten eller skrifter från Socialstyrelsen. De siffror som beslutstexten hänvisar till är med stor sannolikhet från de kommunala riktlinjerna, men motiveras utifrån att de utgör den skäliga levnadsnivån. Den skäliga levnadsnivån blir därmed ett begrepp från den legala ramen, en resurs som

socialsekreteraren använder för att motivera beslut, även om den fylls med innehåll genom kommunala riktlinjer och diskussioner.

Det går i beslutstexterna inte att se exempel på den tveksamhet som socialsekreterarna uttrycker rörande denna nivå, utan antingen står det i beslutstexten att en kostnad ingår i ”skälig levnadsnivå”, och då kan bistånd beviljas, eller så ingår den inte, och då kan bistånd avslås med denna motivering. Begreppets intention att vara inkluderande (Socialstyrelsen 2012:11) och att utgå från vad det finns *skäl att bevilja* går inte att urskilja i beslutstexterna. I beslutstexterna går det snarare att se att begreppet används *som* skäl för att bevilja eller avslå en ansökan. Den ”skäliga levnadsnivån” blir ett *medel* för att avgöra snarare än *ändamålet* för det ekonomiska biståndet. Socialsekreterarna säger även att begreppet kan användas för att snabbt motivera ett beslut genom några korta ordalag i beslutstexten:

C8: Och det kanske inte kommer med i beslutet, utan då skriver man: ”ansökt om åtta glas, får fyra glas”. Det är kanske inte alltid motiveras, alltså så.

C7: Nej, nej.

C8: ”Varför får jag bara fyra glas”, liksom.

C7: För då hade vi haft väldigt mycket arbete om vi hade gjort det.

C8: Ja, för då skriver vi bara: ”ingår inte i skälig levnadsnivå”. (Gruppintervju)

Socialsekreterarna uttrycker det som att de ofta kan använda termen ”skälig levnadsnivå” för att motivera att beslutet är enligt lag även om de menar att detta samtidigt är att förenkla situationen och bedömningen.

Riksnormen som accepterad lägstanivå respektive självklar i beräkning

Socialsekreterarna talar om riksnormen som en tydlig begränsning i deras handlingsutrymme, det är en lägstanivå som de upplever är svår att gå under. Socialsekreterarna uttrycker emellertid inte heller en önskan om att besluta lägre än denna nivå.⁹ Detta kan därmed ses som en situation där socialsekreterarna upplever att de varken har tillräckliga bevis eller moralisk övertygelse att besluta lägre än riksnormen (jfr Ponnert 2007). Socialsekreterarna uttrycker snarare att

⁹ Det bör poängteras att vissa beslutstexter i materialet utgår från en ”matnorm”, som är en form av reducerad norm som kan gälla vid akutsituationer, men ingen socialsekreterare uttalar sig om denna nivå specifikt.

de upplever nivån som lågt satt och att de ofta önskar bevilja ett belopp över riksnormen. Den politiska ramen utgör dock ett hinder för att bevilja högre än denna norm, vilket jag återkommer till i nästa kapitel.

Vad gäller socialsekreterarnas pappersgöra används riksnormen på två olika sätt i motiveringen i beslutstexter: dels används riksnormen för att avgöra vilka kostnader eller poster som är godtagbara i sin helhet, dels används riksnormen som underlag för beräkningar. Det senarer återkommer jag till i ett stycke nedan.

Sökanden genomgår öppenvårdsbehandling på [mottagning] och har ansökt om ekonomiskt bistånd för bad- och gymkort på [badhall] för sin fysiska hälsas skull. Då uppehållet i Riksnormen bland annat ska täcka kostnader för fritid och träning anses ingå i denna kostnad, avslås ansökan då behovet anses kunna tillgodoses genom beviljat försörjningsstöd. (Beslut 85, kommun C)

Kostnader för avgift till radiotjänst ingår i posten ”hushållskostnader” i riksnormen, varför behovet är tillgodosett genom utgivet bistånd. Ytterligare bistånd till denna kostnad kan inte beviljas. (Beslut 51, kommun B)

De två exemplen visar hur riksnormen används för att ge avslag på sökta kostnader som enligt 4 kap. 3 § SoL och Socialstyrelsen (2022b, c) ingår i den riksnorm som klienten redan har beviljats. Ansökt bistånd för dessa poster avslås med motiveringen att behovet redan är tillgodosett, oavsett om det bistånd som betalats ut faktiskt täcker kostnaden för bad- och gymkort respektive avgift för radiotjänst. Beslutstexterna i dessa avslag tenderar att vara relativt korta, vilket medför att det kan ses som en form av fogat handlingsutrymme. Socialsekreteraren är relativt säker på att beslutet inte kommer att ifrågasättas av förvaltningsrätten, eller annan granskare, och behöver därmed inte motivera detta med en längre beslutstext.

Dessa motiv bör dock inte användas som argument för att socialsekreteraren därigenom inte har något handlingsutrymme för dessa ansökningar. 4 kap. 3 § SoL redogör exempelvis för att om det finns ”särskilda skäl” ska dessa kostnader beräknas utifrån en högre nivå. En klient som har behov av högre kostnader för fritid och träning kan därmed beviljas detta och lagen utgör inte ett hinder mot det. Motiven som ges här kan snarare tolkas som att socialsekreteraren inte anser att det finns skäl att göra undantag från rutinen. Socialsekreteraren väljer att använda sig av handlingsalternativet att avslå kostnaderna (det fogade handlingsutrymmet) i stället för att strida för beslutet att bevilja de högre

kostnaderna. Denna potentiella strid blir då mot den politiska och/eller kollegiala granskningen och inte den legala eftersom det rör sig om ett bifall.

När riksnormen används i beräkningar synliggörs inte denna som lägstanivå utan förs fram som den givna nivån för biståndet. Som jag nämnt tidigare är det ovanligt att kommuner, genom lokala riktlinjer, väljer att sätta en högre norm (Hjort 2012; Stranz 2007).¹⁰ Socialsekreteraren ges därmed ett litet handlingsutrymme, om hen beviljar lägre måste hen ta striden med förvaltningsrätten och om hen beviljar högre måste hen ta striden med politiker och överordnade.

Den ekonomiska beräkningen för perioden 180201–180228 visar ett normunderskott med 1 452 kronor. [---]

Beslut

Att enligt 4 kap. 1 § SoL bevilja försörjningsstöd [---] då den sökande inte kan tillgodose behovet själv [...] (beslut 29, kommun A)

En normberäkning för perioden har upprättats där det framgår att sökanden uppvisar överskott gentemot riksnormen med 4 197 kr. [---]

Beslut

Att enligt 4 kap. 1 § SoL avslå ansökan om ekonomiskt bistånd [---] med motiveringen att behovet kan tillgodoses på annat sätt, genom egna inkomster. (Beslut 66, kommun C)

Beräkningen utifrån riksnormen tenderar att lyftas fram som något absolut som inte problematiseras. Dock går det i materialet att urskilja två olika typer av överskott utifrån riksnormen som socialsekreterarna resonerar kring på olika sätt. I vissa fall är ett normöverskott ett *faktiskt överskott*¹¹ i den mån klienten har fått mer inkomst än godtagbara utgifter under en kortare period, och i vissa fall är detta ett *teoretiskt normöverskott* i den mån klienten under en längre period har haft inkomster som socialsekreteraren menar kan användas för att bekosta utgifter under pågående period. Beslutstexterna för avslag vid ett teoretiskt överskott

¹⁰ Det finns ett par beslut som visar att kommun B inte alltid använder sig av riksnormens lägstanivå utan vid julen väljer att sätta en något högre nivå. Det tillhör dock undantagen och i alla andra fall när socialsekreterare diskuterar normen eller när den tas upp i beslutstexter är det riksnormens lägstanivå som åsyftas.

¹¹”Faktiskt” bör inte uppfattas bokstavligt eftersom det oftast inte rör sig om en situation där klienten har pengarna på kontot eller i handen.

tenderar att åtföljas av en längre beslutstext med förklaring av varför socialsekreteraren väljer att inkludera dessa pengar i beräkningen, trots att klienten uppger att hen inte längre har dessa ekonomiska medel.

[klienten] har normalt en nettolön på 16–17 000 kr. Övriga inkomster är barnbidrag och sedan januari 2018 även bostadsbidrag och utfyllnadsbidrag. [december] fick [klienten] en utbetalning av normal lön och sjukpenning för tiden [...]. [januari] utbetalades ingen lön, men sjukpenning för tiden [...]. [februari] utbetalades ingen lön, men sjukpenning för tiden [...]. Första ordinarie lön efter [klientens] återgång till arbeten, utbetalas [mars]. Av redovisade bankkontoutdrag framkommer att [klienten] under tiden december–februari mottagit ett antal insättningar på sitt bankkonto via Swish, samt från [...] bank. (Beslut 45, kommun B)

Socialsekreterare motiverar avslagsbeslut vid teoretiskt överskott både utifrån att klienten har haft inkomster innan ansökningstillfället och att klienter med tidigare efterenhet av ekonomiskt bistånd borde kunnat förutse och planerat så att de skulle ha medel vid ansökningstillfället.

Då sökanden tidigare har haft ekonomiskt bistånd bör han känna till att han ska spara sina pengar framåt för att kunna klara sin ekonomi. (Beslut 78, kommun C)

[klient] är aktuell på försörjningsstöd sedan 2014 och anses vara väl införstådd gällande regler kring försörjningsstöd. (Beslut 2, kommun A)

De längre redogörelserna för teoretiskt överskott och argumentationer om att klienten torde känna till reglerna för ekonomiskt bistånd kan förstås som ett pappersgöra som riktar sig till förvaltningsrätten ifall klienten väljer att överklaga. Det blir en form av stridbart handlingsutrymme där socialsekreteraren måste redogöra för beslutet utförligt genom att hänvisa till klientens inkomster och vilka utgifter som godtas samt motivera att klienten borde veta om att hen måste hushålla med sina medel. Socialsekreteraren tar höjd för att förvaltningsrätten kan ifrågasätta beslutet och för därmed fram dessa motiv i beslutstexten inför en potentiell legal prövning. Socialsekreteraren kan även besluta att inte avslå en ansökan vid ett teoretiskt överskott, vilket då kan behöva motiveras inför en politisk granskning. Detta återkommer jag till i nästa kapitel.

De avslagsbeslut där klienten har ett faktiskt normöverskott följs inte av dessa längre redogörelser, varför det kan ses som inom socialsekreterarens fogade

handlingsutrymme. Nedanstående citat visar samtliga motiv som används i ett avslagsbeslut om faktiskt överskott.

[datum] ansöker [klient] om matpengar, dock uppger han att han samma dag erhållit 100 kr från [namn]. Han har även ätit hos henne. [---]
Med hänvisning till ovanstående görs bedömning att ingen akut nödsituation står för handen och därmed beviljas inte bistånd till matpengar. (Beslut 9, kommun A)

Önskan om ett förtydligt handlingsutrymme

Jag skrev tidigare att socialsekreterarna generellt upplevde att det inte gick att ”testa” ifall ett avslagsbeslut håller för förvaltningsrättens prövning utan att de måste ha ”på fötterna” ifall ett avslagsbeslut överklagas. Dock finns det även en mindre grupp socialsekreterare som uttrycker att de fattar avslagsbeslut i hopp om överklagan. Vissa socialsekreterare uppger att de gör det när deras handlingsutrymme är otydligt och hoppas att förvaltningsrättens dom ska ge en tydligare indikation om hur SoL bör tolkas.

Alltså man uppskattar ju när ett beslut överklagas eftersom det kan bli prejudicerande för framtiden. Då vet man att så här kan vi göra eller så här kan vi inte göra. Så det är ju välkommet när någon överklagar. Sen att man kan tycka att det är jobbigt, men det ger ju någonting i det långa loppet. (C5, gruppintervju)

Alltså jag brukar tycka ... eller tänka så här att jag försöker avväga liksom hur stora blir de personliga konsekvenserna för den här klienten om jag tar ett avslagsbeslut. Men när det står och velar lite så, där det kanske hänger på att lagen är lite otydlig så brukar jag ändå vilja prova i att landa i ett avslag just för att jag vill få det prövat. För att jag tänker att visst det sker ju på bekostnad av en specifik individ liksom, och det är ju tråkigt, men samtidigt hade det inte gjorts så hade vi aldrig fått fram någon praxis. Så ibland är det värt att bara: ”nej, men vi satsar på det här. Vi gör ett avslag, de får överklaga och vi skickar yttrande och så får vi hoppas att vi får något bra av det”. Och jag tycker att det är jättekul när jag får en rättelse, liksom, för då vet jag till nästa gång. Men, det har bara hänt en gång hittills att jag har blivit rättad. Så ... Jag tänker att det är lite ”for the greater good” för allihop, inte bara vi utan alla som jobbar med ekonomiskt bistånd i hela Sverige. (B9, gruppintervju)

Vissa socialsekreterare menar att en överklagan kan vara jobbig för stunden, både för socialsekreteraren och klienten som får avslag på sin ansökan men välkommen

i det långa loppet, eftersom det ger ett prejudikat som visar socialsekreterarna hur de ska göra ifall en likande situation uppstår framöver. B9 uttrycker att detta inte endast är något som gynnar den individuella socialsekreteraren utan alla som fattar beslut om ekonomiskt bistånd. Det bör dock poängteras att domar i förvaltningsrätten egentligen inte är prejudicerande, men det går att resonera att överklagan i förvaltningsdomstolarnas lägre instanser kan guida socialsekreterarna i framtida ärenden. Förvaltningsrättens resonemang, och eventuella rättelser av beslutet, ger en fingervisning om gällande rätt och medför att socialsekreterarna kan omvärdera sin föreställning och kunskap om gällande rätt.

Den här typen av önskan att få tydligare instruktioner kan uppfattas som en önskan att få ett förtydligt handlingsutrymme, vilket socialsekreterarna menar medför att besluten blir mindre godtyckliga. I vissa fall kan önskan kopplas till socialsekreterarnas personliga preferenser, eftersom exempelvis en socialsekreterare uppger att hen ”gillar att ha lite ramar att förhålla mig till och lite svart på vitt liksom, lite fyrkant” i kontrast till SoL som är ”ett enda stort jävla rosa luddigt moln”. Även andra socialsekreterare uttrycker att det kan vara skönt att ha tydliga direktiv i vissa ärenden.

Ja, jag håller med om att man har behov av båda ... Både handlingsutrymme, men i vissa frågor så vill man ju bara ha svar. (B8, gruppintervju)

Rättssäkerhetens påverkan på handlingsutrymmet

Rättssäkerhet är ett begrepp som återkommer när socialsekreterarna resonerar kring SoL och den legala prövningen av avslagsbesluten. Socialsekreterarna uttrycker att de beslut de fattar måste vara rättssäkra, i alla fall vid avslag. Det finns emellertid inte tydlig konsensus bland socialsekreterarna om vad begreppet betyder. Huruvida rättssäkerhet är en aspekt som formar socialsekreterarnas strukturella handlingsutrymme eller om det är en aspekt av handlingsutrymmets epistemiska dimension beror på hur socialsekreterarna tolkar begreppet. När socialsekreterarna resonerar kring vad rättssäkerhet är i förhållande till beslutsfattande om ekonomiskt bistånd, menar flera att det är ett mångfacetterat begrepp som är svårt att definiera (jfr Stendahl 2008).

Ett sätt som socialsekreterarna för fram begreppet rättssäkerhet är att det står för att beslutet håller för en rättslig prövning och att socialsekreterarna ”har på fötter att göra det här”. Eftersom denna prövning endast sker när det rör avslag, i helhet eller för del av en ansökan, medför det att en sådan definition blir svår att applicera för beviljade ansökningar.

Så ens mål är ju hela tiden att det ska vara rättssäkert och att man bygger det på så mycket ... att man känner att ... att vi har på fötter att göra det här. Också för att man ska känna att ... att detta är inte bara jag som själv ... själv gör denna bedömning utifrån min åsikt eller mina ... utan att det finns en rättslig grund till varför jag fattar det här beslutet. (A3, gruppintervju)

Ett annat sätt som socialsekreterarna beskriver rättssäkerhet är utifrån att beslutet inte vilar på socialsekreterarnas egna värderingar, att beslutet är förutsägbart för klienten och att alla är lika inför lagen. Förutsägbarheten kan vara viktig för att klienten ska få en förståelse eller insyn i sitt ärende (se exempelvis Ulmestig & Marston 2015).

Och då kan det kvitta ifall jag anser att man ska kunna ha en hyra på 13 000 utan någon anledning, för att det spelar ingen roll, för det är inte det som gäller här. Det blir inte rättssäkert, det blir inte ... förutsägbart för medborgaren, det blir inte lika för medborgarna i kommunen. (C9, gruppintervju)

C8 tar upp formalia, som att klienten har rätt till ett beslut som hen kan överklaga, som en aspekt av rättssäkerhet.

För då hade jag en klient jag hade pratat med som hade ansökt i [grannkommun] och inte fått något skriftligt beslut och då sa jag: ”men du har rätt att få ett beslut”. [...] För att kunna överklaga till exempel. Och så. Så jag får ta till vara deras rättigheter och ge dem rätt information och så. (C8, gruppintervju)

Aspekter som att ett beslut håller i rätten, att det baseras på lagar och inte godtycke och är tätt sammankopplade med den formella rättssäkerheten (Peczenik 1995; Ponnert & Svensson 2019:87f.). Det går inte att säga att en legal förutsägbarhet är samma som rättssäkerhet (Gustafsson 1988) utan formalia och lag tillåter en individuell prövning som medför att alla ärenden inte nödvändigtvis blir, som C9 uttrycker det, ”lika för medborgarna i kommunen” eftersom olika individers

behov skiljer sig. Att alla ansökningar handläggs på samma sätt liknar mer det som Evans (2013) ser som sekventiell rättvisa.

Det finns även socialsekreterare som menar att varje ansökan är unik och att det därigenom är svårt att fatta ett likadant beslut, något som A5 menar gör att det är svårt att säga om ett beslut är rättssäkert:

Jag tänker i det här fallet så är det ju att någon med *exakt* samma situation skulle få likadant beslut, men det är ju så sällan som situationer är exakt likadana. Så på det sättet är det ju liksom svårt att säga att ... att besluten kan vara rättssäkra liksom. (A5, gruppintervju)

Det finns socialsekreterare som tar upp en ”mjukare” form av rättssäkerhet, en form som tillåter att den individuella situationen beaktas.

Jag tänker att de ska vara, i alla fall, begripliga; som kanske är en mjukare form av ”rättssäker” liksom. Att man ska förstå, men samtidigt så tänker jag ... det ingår ju i rättssäkerheten att det finns utrymme för individuella bedömningar på något vis. (A5, gruppintervju)

För mig är det, alltså, en stor del av rättssäkerheten att vi har lag och vi har riktlinjer, vi har diskussioner eller dialog oss socialsekreterare emellan, vi har en arbetsledare; vill jag att vi ska ha; alltså som hjälper oss att liksom hålla lite, så att det inte ska bli nyckfullt. (C4, gruppintervju)

A5 poängterar att rättssäkerhet även innebär att en klient får en individuell prövning. Att alla är lika inför lagen behöver då inte resultera i att alla ärenden handläggs på exakt samma sätt. Likaså menar A5 att en aspekt av rättssäkerheten är att klienten ska kunna förstå det beslut som fattas. Det resonemang som C4 för går visserligen att koppla samman med en syn på legal förutsägbarhet genom att inte låta beslutandet bli ”nyckfullt”. Samtidigt visar detta citat hur socialsekreterarna försöker motverka godtycklighet genom att via diskussioner och dialog förankra beslutet i lag och riktlinjer, det Molander (2016) kallar för en epistemisk ansvarsmekanism.

Vidare handlar ett återkommande resonemang i socialsekreterarnas utsagor om vilka konsekvenser ett beslut får för klienten, något jag återkommer till senare i kapitlet. Detta fokus på beslutets konsekvenser kopplar socialsekreterarna själva inte till rättssäkerheten, men eftersom SoL är en målrationell ramlag som

fokuserar på vad biståndet ska åstadkomma går resonemangen om konsekvenserna att koppla till lagens intentioner (jfr portalparagrafen, 1 kap. 1 § SoL).

Vad skulle gynna individen? Vad skulle missgynna individen? Och då får man ju föra den här diskussionen i bedömningen också egentligen. (A6, gruppintervju)

De aspekter som de senare socialsekreterarna lyfter fram går att koppla till den materiella rättssäkerheten (Peczenik 1995; Ponnert & Svensson 2019:87f.): att se till SoL:s intentioner och att det sker vad Peczenik (1995) kallar för en ”förnuftig avvägning” av begrepp som förutsägbarhet, individens behov och konsekvenserna. Det finns med andra ord en viss variation i hur begreppet rättssäkerhet förstås och används av socialsekreterarna i intervjuerna. I beslutstexterna återfinns dock inte begreppet.

Något förenklat går det att säga att socialsekreterare som lägger fokus på aspekter som att alla ansökningar ska utredas på samma sätt eller att det ska finnas en tydlig förutsägbarhet godtar därigenom vissa begränsningar i sitt handlingsutrymme. I linje med detta menar även flera socialsekreterare att rättssäkerheten kan bli lidande ifall de har ett stort handlingsutrymme. Ett fokus på den materiella rättssäkerheten kan, även det något förenklat, medföra att socialsekreteraren godtar ett större handlingsutrymme, eller tar strid för ett större handlingsutrymme, för att försöka se till den individuella klientens behov och vilka konsekvenser som ligger i linje med lagens intentioner.

Handlingsutrymmets epistemiska dimension i relation till den legala ramen

Som jag redogjort för i första delen av kapitlet menar socialsekreterarna, generellt, att de har ett visst handlingsutrymme när de fattar beslut om ekonomiskt bistånd. Emellertid varierar det mellan socialsekreterarna om hur mycket handlingsutrymme de menar att de har och om de uppfattar detta som något positivt eller negativt. Det finns en form av diskretionärt resonande, utifrån handlingsutrymmets epistemiska dimension, som guidar dem i detta handlingsutrymme. Som jag tog upp om den materiella rättssäkerheten är ett

återkommande tema i intervjuerna att socialsekreterarna beslutar utifrån vad som ger bäst konsekvenser för klienten

Sociala konsekvenser och moralisk övertygelse

Som en form av motsats till resonemanget att socialsekreterare fattar avslagsbeslut, i önskan att få dem överklagade och prövade, uppger flera socialsekreterare att de fattar gynnande beslut trots att de tror att ett avslag hade hållit i rätten.

Så att har du gjort avslag så är det mer liksom att då kanske man tänker på det och ett problem ibland kan jag tycka att folk motiverar det här: ”nej, det här skulle vi kunna få att hålla i Förvaltningsrätten om vi ger ett avslag”. Ja, men det betyder inte att det är den enda vägen att gå liksom, bara för att vi skulle kunna få rätt i Förvaltningsrätten. (C8, gruppintervju)

C8:s utsaga visar på hur socialsekreterare inte ser till huruvida ett ärende håller i förvaltningsrätten som *den enda* måttstocken för ett bra beslutsfattande. Ett avslag som håller i förvaltningsrätten utmålas inte som det enda sättet att besluta. Att bevilja en ansökan som skulle kunna avslås går att se som ett exempel på hur det i arbetet finns en professionell logik som skiljer sig från den byråkratiska logiken (jfr Freidson 2001; Mintzberg 1980). En socialsekreterare accepterar därigenom ett större handlingsutrymme snarare än avslår en ansökan per automatik bara för att det går. Det behövs även en moralisk övertygelse (Ponnert 2007) för att socialsekreterarna ska fatta avslagsbeslutet. Den aspekt som socialsekreterarna framför allt för fram som orsak till att bevilja trots att de kan fatta ett avslagsbeslut är vilka konsekvenser beslutet får för klienten:

Alltså, det är ju det man sitter och vänder och vrider liksom. Är ... Vad är det som kommer hända om jag gör så, vad är det som händer om jag gör så. (A4, gruppintervju)

Resonemangen kring vilka konsekvenser ett beslut får för klienten präglar intervjuerna med socialsekreterarna och de för fram det som något som guidar dem i valet av möjliga handlingsalternativ. Konsekvensen för klienten kan förstås som en princip (Dworkin 1978) eller ett värde (Peczenik 2009). Emellertid är de här resonemangen inte vanligt förekommande i beslutstexterna. Konsekvenserna för klienterna tycks vara en aspekt som socialsekreterarna ser som betydande för

vilka beslut de önskar ta men tycks inte vara en lika viktig aspekt när det gäller att motivera besluten. Med undantag för konsekvenser för barn, vilket jag återkommer till senare, uttrycker inte några beslutstexter explicit konsekvenserna för klienten för att bevilja en ansökan. Det finns dock exempel på hur en ansökan avslås utifrån att avslaget uppges *inte* innebära ”allvarliga sociala konsekvenser” för klienten att ansökan inte beviljas. Konsekvensen av ett avslagsbeslut tycks därför vara ett motiv som socialsekreterarna i viss mån uppfattar går att använda vid den legala prövningen.

Detta fokus på konsekvenserna medför inte att socialsekreterarna alltid beviljar en ansökan som går att bevilja, utan flera socialsekreterare menar att det också kan finnas en pedagogisk poäng med att avslå ansökan och ser det som ett steg i att få klienten självförsörjande genom arbete. Socialsekreterarna menar därmed inte att alla klienter som *kan* beviljas *bör* beviljas.

Det är både, för att som vi pratade om innan, ett avslag kan ju påverka ... Ok, det påverkar klienten negativt så klart i stunden, de får inga pengar, men det kan göra mycket i förflyttningarna sen ju. (C1, gruppintervju)

Kanske på något sätt också hjälpa individen genom att ge den ett avslag på något sätt. Det kanske låter hemskt men som en liten push eller eld, liksom. För ofta händer det något med individen så klart när den får avslag. Inte för att det ska vara en trigger på det sättet, man ska inte hota om det heller, det är inte det jag försöker säga. (A6, gruppintervju)

Dock uttrycker flera socialsekreterare att de ”hellre friar än faller” när de står och väger mellan de två alternativen, något som både kan bero på en bedömning av vad som är bäst för klienten eller en osäkerhet om domstolsväsendets expertkultur (Peczenik 1995), som medför att socialsekreterarna inte kan vara säkra på hur förvaltningsrätten skulle döma vid en potentiell överklagan.

Det finns emellertid även andra aspekter som gör att socialsekreterare väljer att bevilja ansökningar där de upplever att de har på fötterna för att avslå.

Om man går, drar det hela till sin ytterlighet liksom, vad som skulle hålla i rätten, så är det jättemånga av de ärendena vi beviljar som ... som man skulle kunna avslagit, det skulle hålla i rätten. Klienterna skulle bli vansinniga, det skulle ta enorm administrativ tid för oss liksom. (C3, individuell intervju)

C3 pekar på att överklagan, och andra moment kring avslag, skulle göra deras arbetsituation ohållbar ifall alla ansökningar som höll för ett avslag skulle avslås. Viljan att bevilja ansökningar där ett avslag hade hållit i förvaltningsrätten behöver därmed inte *endast* baseras på vilka konsekvenser ett beslut får för klienten, eller moralisk övertygelse, utan även på vilka konsekvenser det ger för arbetsituationen. Socialsekreteraren uttrycker att det skulle ta en enorm tid med dessa avslag och överklaganden, vilket medför att socialsekreterarna måste prioritera vilka potentiella överklaganden de har möjlighet att hantera inom ramen för sin arbetstid. En konsekvens av det kan bli att vissa avslag som socialsekreteraren önskar fatta, och som hen har handlingsutrymme att fatta utifrån den legala ramen, inte blir möjliga eftersom resterande handläggning av ärenden skulle bli lidande. Stranz (2007) föreslår för att en ökad arbetsbörda medför en ökad benägenhet att bevilja ansökningar och det går att dra paralleller till C3:s resonemang. En socialsekreterare som upplever att hen inte har tid att hantera överklagan och andra moment i ett avslag skulle kunna bevilja en klient bistånd för att underlätta arbetsituationen.

Barnperspektivet som strukturell och epistemisk faktor

Barn är en grupp som nämns i SoL, där lagen bland annat tydliggör att socialnämnden särskilt ska beakta "barnets bästa" (1 kap. 2 § SoL) samt "verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden" (5 kap. 1 § SoL). Socialsekreterarna för ofta fram att när de beslutar om ekonomiskt bistånd fäster de extra vikt vid vilka konsekvenser ett sådant beslut får för eventuella barn i familjen, något som liknar Angelin, Hjort & Salonens (2014) fynd från Malmökommissionen. Utifrån handlingsutrymmets epistemiska dimension tycks konsekvenser för barn väga tyngre, eller guida beslutet mer gentemot att bevilja, jämfört med konsekvenser för andra klientgrupper.

Och liksom så, ja, särskilda omständigheter kan ju framkomma, som gör att man omprövar. Det kan ju ställa till det väldigt mycket för klienten, den kanske har barn och så vidare, så det är mycket. Barnperspektivet måste ju vägas in och så. (C5, grupp)

Nej, jag tänker mer att ibland får man ju mer då hitta motivering för varför det ska beviljas extra fritidsnorm kanske till ett barn. Och att om man verkligen ser att det finns ett behov så kan man ju motivera lite extra för det och så. (B8, gruppintervju)

Utifrån barnperspektivet bedömer jag att ekonomiskt bistånd ska beviljas för att tillgodose [barnets] behov av kläder, sovplats, leksaker, barnvagn, mm, för att tillförsäkra hennes materiella behov och utveckling. (Beslut 39, kommun B)

Konsekvenserna för ett barn väger tyngre än för andra personer och i vissa fall kan en ansökan ses som svårare att avslå ifall det får konsekvenser för ett barn (se även SOSFS 2013:1 rörande barns fritidsaktiviteter). Resonemanget kring den extra fritidsnormen kan användas för att visa hur socialsekreterarna anser att barnets behov är av extra vikt och letar då efter sätt att motivera ett beslut som ger bättre konsekvenser för barnet. Barnperspektivet kan användas som ett argument mot begränsningar i andra ramar, framför allt den politiska ramen, för att motivera att en klients ansökan bör beviljas, och därigenom kan handlingsutrymmet uppfattas som större. Beslutstexten ovan visar hur barnets materiella behov och utveckling förs fram som ett motiv för ett beviljande. Samtidigt kan barnperspektivet ses som något som gör att vissa handlingsalternativ, som att avslå en hyresskuld till en barnfamilj, ses som svåra att använda sig av, varvid handlingsutrymmet därigenom kan uppfattas som mindre. Socialsekreterarna menar att det går att fatta avslagsbeslut även om det ger negativa konsekvenser för ett barn, men att det då kräver extra mycket motivering:

Ja, det är ju när det är avslag [som det är viktigare att motivera]. [---] Och särskilt om det handlar typ om kanske en hyresskuld eller elskuld för en barnfamilj, då blir det jätte-jätteviktigt att verkligen motivera varför man väljer att avslå. (A1, individuell intervju)

Denna hypotetiska hyres- eller elskuld visar på hur ett avslagsbeslut med negativa konsekvenser för ett barn blir en form av stridbart handlingsutrymme eftersom socialsekreteraren måste motivera det utförligt. Även om socialsekreteraren inte uttrycker att motiveringen är gentemot den legala ramen, går resonemanget att förstås utifrån en potentiell legal prövning.

I flera beslutstexter som rör barn, och framför allt när det gäller att bevilja en barnfamilj ekonomiskt bistånd, refererar socialsekreterarna till barnkonventionen.

Sverige har genom undertecknande av FN:s barnkonvention erkänt rätten för varje barn till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. Föräldrar har, inom ramen för sin förmåga och sina ekonomiska resurser, huvudansvaret för att säkerställa de levnadsvillkor som

är nödvändiga för barnets utveckling.

Kommunen ska inom ramen för sina resurser vidta lämpliga åtgärder för att bistå föräldrar att genomföra denna rätt och ska vid behov tillhandahålla materiellt bistånd, särskilt i fråga om mat, kläder och bostäder.

Jag bedömer att bistånd till hyresskuld bör beviljas, då detta leder till att bostaden kan behållas och barnen även fortsättningsvis får tillgång till ett tryggt hem och kan gå kvar i sin skola/förskola. (Beslut 58, kommun B)

I detta exempel går det att se att socialsekreteraren argumenterar för att en ansökan om hyresskuld bör beviljas, något som ofta inte görs (Socialstyrelsen 2021a; se även Kjellbom 2015), genom att bland annat hänvisa till FN:s barnkonvention. Barnkonventionen var inte lag när beslutstexterna insamlades 2018 utan blev svensk lag först 2020. Dock ratificerades konventionen av regeringen redan 1990. Att explicit använda sig av barnkonventionen kan tolkas som ett sätt att argumentera för ett visst handlingsalternativ som annars ligger utanför kommunens riktlinjer för skulder eller som socialsekreteraren tror att politiker kan ifrågasätta. Det blir därigenom ett handlingsalternativ inom det stridbara handlingsutrymmet men inte mot den legala ramen, eftersom det rör sig om ett beviljande. Detta kan förstås som en strid gentemot den politiska ramen, eftersom det rör att bevilja något som annars tenderar att avslås. Det blir därigenom ett motiv hämtat från den legala ramen som används gentemot den politiska ramen.

Den unika situationen som utgångspunkt

I arbetet att besluta om ekonomiskt bistånd utifrån den legala ramen återkommer socialsekreterarna ofta till att de måste se till klienternas individuella situation eller deras individuella behov. Det kan ses som en aspekt av den legala ramen eftersom det ekonomiska biståndet utgår från en ”individuell behovsprövning” (Socialstyrelsen 2021b).

Men det är svårt eftersom det är få som har det snarlikt ... snarlika sociala situationer. Framför allt när vi jobbar med de människor vi gör. (A6, gruppintervju)

Socialsekreterarna för fram det unika i varje ärende som något som påverkar hur de beslutar även om de för vissa ärenden beslutar utifrån rutiner trots det unika. Socialsekreterarna tar upp att ”särskilda omständigheter” och ”individens

situation” är aspekter som de beaktar när de beslutar om ekonomiskt bistånd. Likaså för socialsekreterarna fram hur det unika i ett ärende även kan, eller behöver, användas för att motivera ett visst avslagsbeslut för förvaltningsrätten.

Ja, jag tänker att om man kanske ger ett bifall och gör en bedömning att man ger just ett bifall till någonting som kanske generellt kanske ges avslag på. Då måste det ju framkomma hur man har tänkt och resonerat i beslutstexten [---]. Och på samma sätt om man ger ett avslag som kanske, där det kanske berör barnfamilj till exempel, man får med barnperspektivet och barnkonventionen och hur man har resonerat och skiljer på kommunens ansvar, kommunen kontra föräldrars ansvar, och gifta makars ansvar gentemot barnen och varandra. Så det blir ju en annan liksom bedömning ... mer text i ett sådant beslut. Jag tänker också att om det går vidare till en överklagan att man har mycket och tydlig ... tydliga beslut att skicka till förvaltningsrätten. Så de kan följa vår process, hur vi har tänkt. (B1, gruppintervju)

I ovanstående citat visar socialsekreteraren hur hen upplever att ett avslagsbeslut för något som annars tenderar att beviljas måste motiveras på ett tydligare sätt. Socialsekreteraren uppger att om hen ska avslå något som generellt beviljas, tar hen upp flera olika aspekter kring lagar och ansvar och barnperspektiv för att förvaltningsrätten ska kunna följa hur socialsekreteraren har tänkt i just detta ärende. Att socialsekreteraren avviker från rutinen medför extra pappersgöra då hen måste skriva en längre beslutstext. Att avslå något som tenderar att beviljas utgör därmed ett exempel på stridbart handlingsutrymme, eftersom det är ett möjligt handlingsalternativ utifrån att socialsekreteraren strider för, och motiverar, det utförligt. En motivering som bygger på hur socialsekreteraren lyfter fram det unika i situationen för att argumentera för att detta är något utöver det vanliga.

Och även om man skulle säga så: ”ja, men det har av domstolar fastslagits att en dator är skäligt, eller oskäligt”. I det enskilda fallet kan det ju ... Man kan ju alltid säga att: ”ja, men det är unika omständigheter i det här fallet” liksom. (C3, individuell intervju)

Även när socialsekreterare förhåller sig till prejudikat försöker de se till vad som är unikt i det aktuella ärendet snarare än att oreflekterat foga sig efter tidigare domar. I denna situation kan socialsekreteraren välja att se till andra liknande fall då viss bedömning av domstolen. Samtidigt går det att se till vad som är unikt för just

detta ärende och argumentera utifrån det, se till vad det är som gör att denna rättspraxis inte appliceras i klientens situation. De unika omständigheterna blir därigenom en aspekt av handlingsutrymmets epistemiska dimension. Genom att fånga in aspekter av den unika situationen av vikt och föra fram dem i beslutstexten kan socialsekreteraren skapa ett större handlingsutrymme eftersom hen kan argumentera för att visst prejudikat inte gäller i den aktuella ansökan.

Sammanfattning

Socialsekreterarna för fram att de ständigt förhåller sig till den legala ramen när de beslutar om ekonomiskt bistånd. SoL och andra rättskällor tar socialsekreterarna upp som något som möjliggör och begränsar deras handlingsutrymme och som något de resonerar kring. En aspekt av den legala ramen som socialsekreterarna för fram som viktig att beakta, och ofta som direkt avgörande, är om de upplever att de har ”på fötterna” för ett avslag inför en potentiell överklagan.

Många aspekter av den legala ramen beskrivs som vaga. Socialsekreterarna upplever att SoL och andra rättsliga källor ger dem ett stort tolknings- och handlingsutrymme och flera upplever en viss osäkerhet i beslutsfattandet på grund av det. Det kan förstås som ett handlingsutrymme som ges på grund av att ramverket är, eller uppfattas som, vagt (jfr Dworkin 1978). Socialsekreterarna hanterar den här osäkerheten genom att samtala i gruppen om tolkning av lagen, förarbeten, rättspraxis samt begrepp som ”skälig levnadsnivå”. Detta liknar de möten som Svensson (2018, 2021) menar sker inom arbetslag vid osäkerhet. Det blir å ena sidan en form av det Molander (2016) kallar epistemisk ansvarsmekanism och skapar vad Jacobsson och Hollertz (2021) kallar en handlingsordning i gruppen (se även Evans 2013; Goldman & Foldy 2015). Denna förankring i gruppen kan även ses som en avvägning mellan förskyllan och handlingsutrymme för de individuella socialsekreterarna (Hood 2020). Å andra sidan kan sådana diskussioner medföra det Stendahl (2010) ser som föreställningar om lagen, som skiljer sig från gällande rätt, sprids inom och mellan arbetslag (jfr *mimetisk isomorfism*, DiMaggio & Powell 1983). Dessa arbetslagsförankrade föreställningar om lagen kan även ge vissa förklaringar till

variationer i beslutande mellan socialkontor (se exempelvis Gustafsson, Hydén & Salonen 1993; Stranz 2007).

Några socialsekreterare menar att de fattar avslagsbeslut med en önskan om att klienten överklagar till förvaltningsrätten för att därigenom guidas i sitt handlingsutrymme, eller minska detta. En sådan önskan om tydliggörande av handlingsutrymme går att koppla till Mashaws (1983) byråkratiska rationalitet där beslut fattas från fasta kriterier på ett mer tids- och kostnadseffektivt sätt, även om socialsekreterarna ser den enskilda överklagningsituationen som något som skapar ett administrativt merarbete. Likaså kan ett förtydligat och minskat handlingsutrymme vara eftertraktat eftersom det medför att mindre skuld faller på socialsekreteraren ifall någon ifrågasätter beslutet (Hood 2020). Den här viljan till överklagan går även att koppla till vad Gustafsson (2018) kallar för en postpolitisk rättssäkerhetssituation, där det finns en önskan om att samhällliga problemområden ska kunna hanteras av juridiska system snarare än samhällets myndigheter. Likaså kan önskemålet om överklagande klienter visa på ett individualistiskt perspektiv på sociala rättigheter, där klienten själv måste kunna ta ansvar och överklaga för att kunna få rätt (ibid.).

Formuleringar och strofer från SoL och Socialstyrelsens (2021a) handbok om ekonomiskt bistånd används som en resurs för socialsekreterarna när det gäller att motivera beslut såväl för den legala prövningen i förvaltningsrätten som för den politiska granskningen och potentiellt den kollegiala. Detta blir en del av socialsekreterarnas pappersgöra. När den legala ramen används som motiv i beslutstexterna framställs ofta lagen som något absolut som motiverar ett beslut utan något tolknings- eller handlingsutrymme. Det blir ett sätt att framställa besluten som objektiva. Beslutstexterna ger bilden att socialsekreterarna inte har mycket handlingsutrymme utan är strikt regelstyrda. Detta liknar det sätt som Ström (2017) menar att socialsekreterare undviker att konstruera sig själva som ansvariga i barnavårdsutredningar. Bilden som förmedlas genom beslutstexterna stämmer även överens med den bild av socialsekreterarnas arbete som klienterna har i Sahlins (2019) studie, där de uppfattar arbetet som mer regelstyrt än det faktiskt är.

Vissa avslagsbeslut beskriver socialsekreterarna som rutin och att det är ett ”solklart” avslag som förvaltningsrätten inte kommer att ifrågasätta, medan de för andra avslag menar att de måste motivera beslutet mer utförligt och se till vad i den individuella klientens situation som gör att en viss rättspraxis inte bör gälla i

det aktuella ärendet. För de senare måste socialsekreterarna strida för beslutet genom att framföra tydliga motiv i beslutstexten. Avslagsbesluten som förvaltningsrätten kan tänkas ifrågasätta uppfattas också som riskabla eftersom de kan ändras av förvaltningsrätten ifall de inte håller med i bedömningen. Det finns därmed ett handlingsutrymme som de ges av den legala ramen och en möjlighet att genom pappersgöra i form av omfattande motivering i beslutstexter ta sig ett större, stridbart, handlingsutrymme. Det stridbara handlingsutrymmet går att förstå som en form av dubbel diskretionär makt (Sahlin 2019). Socialsekreteraren väljer vilka klienters ärenden som hen frångår det vanliga sättet att hantera dessa ärenden, och vilka ärenden som socialsekreteraren prioriterar och ger tid (jfr Wörlén & Bergmark 2012).

Socialsekreterarna för fram att det framför allt är vilka konsekvenser ett beslut får för klienten som guidar dem i valet av möjliga beslutsalternativ. Det går att koppla till SoL:s utformning som målrationell ramlag, som huvudsakligen redogör för vad biståndet ska åstadkomma snarare än exakt hur arbetet ska utföras. Dock uttrycker inte socialsekreterarna explicit att fokus på konsekvenser beror på lagen eller dess intentioner. En klientgrupp som sticker ut rörande konsekvenser är barn där socialsekreterare dels menar att de ser extra mycket till konsekvenserna för dem, dels att det kräver mycket motivering för att fatta ett beslut med negativa konsekvenser för ett barn om det ska klara en legal prövning. Barnen kan därmed förstås som en grupp som oftare kategoriseras som värdiga fattiga (Geremek 1986; Panican & Ulmestig 2016; Sahlin 1994) men då socialsekreterarna menar att det går att fatta avslagsbeslut rörande barn är denna kategorisering inte oinskränkt. För barn används även konsekvenserna som motiv i beslutstexten.

Utifrån att handlingsutrymme inom ekonomiskt bistånd har beforskats av flera tidigare, vad är då mitt bidrag till det här området utifrån den legala ramen? Kapitlet visar på hur den legala ramen ger socialsekreteraren ett visst handlingsutrymme utifrån att hen kan fatta beslut som troligen inte kommer att ifrågasättas av förvaltningsrätten vid ett potentiellt överklagande. Men socialsekreterarna visar även hur de kan strida för att fatta beslut som de tänker sig kan ifrågasättas av förvaltningsrätten, och strider därmed för ett större handlingsutrymme. *Hur* de gör detta är genom pappersgörat att motivera sina beslut på ett tydligt sätt i beslutstexterna. Motiveringen sker för att de som granskar beslutstexten ska hålla med om att rätt beslut fattas, och i relation till den legala prövningen sker det för att beslutet ska "hålla" för en överklagan. Kapitlet

visar även hur socialsekreterarna kan använda sig av lagtexten och andra legala källor som motiv gentemot de andra ramarna.

Utifrån den legala ramen går det att få bilden att socialsekreterarna endast är begränsade av en lägstanivå och att de därmed skulle kunna fatta gynnande beslut för alla klienter. På ett sätt stämmer det i och med att om socialsekreteraren har delegation kan hen fatta beviljande beslut som inte kan omvändas av någon annan, i likhet med Dworkins (1978) andra definition av handlingsutrymme. Dock stämmer denna bild inte in på socialsekreterarnas arbete med ekonomiskt bistånd utan de innefattas samtidigt av en begränsning att fatta alltför generösa beslut, något som huvudsakligen begränsas av den politiska ramen, vilket jag behandlar i nästa kapitel.

Kapitel 7 – Den politiska ramen

I kapitlet analyseras den politiska ramens betydelse för socialsekreterarnas handlingsutrymme. Jag undersöker socialsekreterarnas resonemang samt motiv i beslutstexterna som går att koppla till olika aspekter av denna ram. Med den politiska ramen åsyftar jag de kommunala riktlinjerna samt resonemang kring den kommunala budgeten. I kapitlet berör jag även organisatoriska aspekter som påverkar socialsekreterarnas handlingsutrymme och som kan kopplas till den politiska ramen, exempelvis delegationsordning och användning av datorsystem.

Till skillnad från den legala ramen som är samma för alla socialsekreterare i Sverige är den politiska ramen förankrad i de enskilda kommunerna, vilket medför att socialsekreterarna i de tre undersökta kommunerna inte förhåller sig till samma riktlinjer. I de tre kommunerna är det olika politiker, från olika partier, som sitter i socialnämnden. Dock visar socialsekreterarnas utsagor att de olika kommunernas politiska ramar delar många egenskaper även om detaljer skiljer sig åt. De mönster som visar sig i materialet tycks bero på individuella socialsekreterares syn på de kommunala riktlinjerna snarare än att en kommun präglas av en viss syn på riktlinjerna.

Kapitlet inleds med ett stycke om den politiska ramens relation till den legala ramen. Det följs av den politiska ramens möjliggörande och begränsande av socialsekreterarnas handlingsutrymme. Därefter kommer några stycken om handlingsutrymmets epistemiska dimension, inklusive den politiska granskningen samt delegation och datasystems påverkan på socialsekreterarnas handlingsutrymme. Kapitlet avslutas med en sammanfattning där jag knyter kapitlets fynd till tidigare forskning och visar på vad kapitlet bidrar med.

Den politiska ramen som den legala ramens motsats med ett fokus på budget

Den politiska ramen *kan* förstås som en förlängning av den legala ramen eftersom SoL tillsammans med RF ger kommunerna ett stort handlingsutrymme att organisera socialtjänsten (Bergmark & Minas 2007). De kommunala riktlinjerna kan ses som en (av kommunen önskvärd) tolkning av lagarna (jfr Stranz 2019:134). Socialstyrelsen (2021a:32ff.) uttrycker att socialsekreteraren har en skyldighet att förhålla sig till kommunala riktlinjer, men att de inte har ”företräde framför det som gäller enligt den rättsliga reglering som finns inom området”. Lagen lämnar därmed ett stort handlingsutrymme för kommunala riktlinjer men har samtidigt företräde gentemot dem. Dock skulle det, utifrån denna studies material, vara en förenkling att se det som att den politiska och den legala ramen är en och samma. Bland annat säger socialsekreterare att de två ramarna ofta kan vara i konflikt med varandra eller åtminstone dra åt olika håll.

Det tycker våra politiker att han ska göra, och *det* säger lagen att han ska göra, men ... (A2, individuell intervju)

När socialsekreterare tar upp den politiska granskningen av besluten uttrycker de ofta att politikerna har ett budgetperspektiv och att socialsekreterarna måste rättfärdiga att de betalar ut ”kommunens pengar” till klienterna. I materialet finns ett fåtal exempel på hur socialsekreterarna menar att de måste motivera avslagsbeslut inför nämnden, men det absolut vanligaste sättet som de för fram den politiska granskningen är att behöva motivera bifallsbeslut och varför de betalar ut från de kommunala medlen.

C6: Jag tycker att politikerna inte håller med om det mesta, liksom ... Det kan vi ju vara eniga om.

I: Vad kan det vara då som ...

C6: Nej, men de vill väl se alla avslag på allting, så gott det går. Spara pengar och ... Och det är väl lite det som är känslan av att, i alla fall för mig, att jag ska kunna motivera varför jag betalar ut skattemedel. (Gruppintervju)

Denna bild av politikerna som huvudsakligen intresserade av den kommunala budgeten är genomgående för hur socialsekreterarna i de tre kommunerna uppfattar politikernas perspektiv. Den politiska ramen blir därigenom en form av

motsats till den legala ramens lägstanivå och utgör en form av ”tak” för det ekonomiska biståndet.

I: Och jag tänkte, du sa det här att bifall håller alltid eller bifall går alltid på det sättet; och det blir kanske en dum fråga men vad skulle hända om ni gav alla bifall?
[paus, lite skratt]

A6: Politikerna hade ju inte varit så glada. (Gruppintervju)

De kommunala riktlinjerna går att förstå som ett verktyg för att hålla nere den kommunala budgeten, då många av dem är formulerade så att de redogör för ”högsta godtagbara utgift” för en viss utgiftspost. I studien förs det inte fram några exempel på kommunala riktlinjer som ska garantera en klient en viss levnadsnivå eller liknande. Till skillnad från Ponnerts (2007:220) avhandling där socialsekreterarna tenderade att lita på socialnämndens bedömning i barnavårdsärenden beskriver socialsekreterarna i den här studien den politiska granskningen av ekonomiskt bistånd snarare som en *ekonomisk granskning* där socialsekreterarna ska motivera varför de betalar ut kommunens medel. Socialsekreterarnas utsagor om socialnämnden liknar i den här studien mer så som socialsekreterarna beskriver den rättsliga prövningen i Ponnerts (2007:209, 212) studie,¹² en instans av ”okunniga” eller en ”motpart som skall övertygas” om att det är rätt beslut som fattas. I likhet med Liljegren, Höjer och Forkbys (2014, 2017) studier om socialnämndens roll vid barnavårdsutredningar utmålar även socialsekreterarna här socialnämnden som en instans av lekmän som utmanar deras professionella bedömning.

Detta fokus på den kommunala budgeten bemöts på två olika sätt av socialsekreterarna. Vissa socialsekreterare uttrycker att budgeten utgör en relativt strikt begränsning av deras handlingsutrymme.

Javisst skulle man ibland vilja vara generösare, men det är skattepengar, det är inte mina pengar jag sitter och delar ut. (B5, gruppintervju)

¹² Det finns dock skillnader mellan socialsekreterarnas position i den här studien och i Ponnerts (2007) avhandling. Socialsekreterarna som fattar beslut om ekonomiskt bistånd har (oftast) delegation att fatta dessa beslut, men beslutstexterna kan bli granskade i efterhand medan socialsekreterarna som fattar beslut om barnavårdsutredningar i Ponnerts (2007) avhandling måste övertyga nämnden att fatta beslut eftersom de inte har delegation att fatta beslut om detta själva.

Flera socialsekreterare menar att de fattar beslut i egenskap av myndighetspersoner och beaktar då den kommunala budgeten. Liksom i diskussionen kring rättssäkerhet i föregående kapitel ser socialsekreterarna att ett beslut inte ska vara avhängigt deras egna åsikter, men att de själva gärna skulle vilja vara ”generösare”. Flera socialsekreterare uttrycker att de är myndighetspersoner som beviljar kommunens pengar och att de utifrån detta måste kunna motivera sina beslut.

Men jag tänker ändå att jag är en myndighetsperson, så jag behöver kunna motivera mina beslut, för det är kommunens pengar som jag betalar ut. (C4, individuell intervju)

Flera socialsekreterare menar emellertid att deras jobb inte är att hålla den kommunala budgeten utan snarare att göra en professionell bedömning av klienters rätt till bistånd.

Men jag tänker att när vi får till oss att vårt jobb är att hålla budget så kan jag någonstans känna att: nej, men mitt jobb är att göra bedömningar utifrån det jag är satt att bedöma. Det är inte att budgeten hålls för det finns rättigheter, såväl som skyldigheter, och de rättigheterna, alltså ... Om vi har fått en för snäv budget, alltså av någon anledning, så kan inte jag sitta och avslå för att vi har inga pengar kvar. (C4, gruppintervju)

C8: [Enhetschef] frågar ju oss hur ofta vi tänker på kommunens budget när vi fattar beslut.

C7: Och jag känner personligen: jag är inte här för liksom kommunens budget. Alltså egentligen, jag är inte här för det. Jag är ju socionom jag är inte här ... Ja, men i alla fall. Nej, så jag personligen tänker inte så mycket på det. (Gruppintervju)

Dessa socialsekreterare för fram att deras roll som socialarbetare eller socionom är att bedöma rätten till bistånd och inte se till att balansera den kommunala budgeten. C4 för fram det som att den kommunala budgeten inte ens är sekundär i bedömningen utan till och med ovidkommande. B9 uttrycker en attityd som närmast är konfrontativ utifrån att hen vill fatta beslut som hen vet inte kommer att uppskattas av politikerna, en attityd som inte återfinns hos andra socialsekreterare på samma tydliga sätt.

B9: Alltså, jag tycker att det är jätteroligt att bevilja sådant som [kommun B] kanske inte egentligen hade velat spendera pengar, bara för att jävlas. Men det är jag. [skratt] (Gruppintervju)

Socialekreterarna kan därmed sägas göra en *professionell bedömning* som de kopplar till sin roll som socialarbetare eller socionom respektive en mer *myndighetsadministrativ bedömning* kopplad till sin roll som myndighetsperson. I materialet finns det även socialekreterare som pendlar mellan dessa två roller eller förhållningssätt beroende på vilket ärende eller fråga det är som diskuteras. I citaten ovan uttrycker exempelvis C4 både att det är kommunens pengar hen betalar ut och att hens jobb inte är att hålla den kommunala budgeten, fast vid olika intervjutillfällen.

För socialekreterarnas handlingsutrymme spelar dessa två perspektiv en viktig roll. En socialekreterare som (helt eller delvis) ser som sin uppgift att hålla den kommunala budgeten kommer att ha vissa begränsningar utifrån handlingsutrymmets strukturella dimension. Vissa handlingsalternativ som kommunen anser är för dyra kommer därigenom att bli svåra att använda sig av. En socialekreterare som ser det som hens jobb att utgå från klientens rätt till bistånd och bortse från den kommunala budgeten kommer däremot att uppfatta fördyrande beslut som möjliga. Det bör dock betonas att fördyrande beslut, som begränsas av den politiska ramen, blir en form av stridbart handlingsutrymme, som socialekreteraren måste motivera väl genom beslutstexten.

Den politiska ramens beståndsdelar och begränsningar

Socialekreterarna menar att de förhåller sig till de kommunala riktlinjerna, samt i något mindre utsträckning till den kommunala budgeten, när de fattar beslut om, och när de beräknar eventuellt, ekonomiskt bistånd. Dessa blir aspekter av handlingsutrymmets strukturella dimension som sätter vissa begränsningar för hur socialekreterarna kan besluta om ekonomiskt bistånd.

Ingen socialekreterare tar upp formell standardisering av arbetet med ekonomiskt bistånd i form av standardiserade eller manualbaserade metoder. Sådana metoder tycks inte användas i någon omfattning vid någon av kommunerna vid tiden för empiriinsamlingen.

De kommunala riktlinjerna som begränsande, men med utrymme för avsteg

Socialsekreterarnas generella bild av riktlinjerna är att de är något de förhåller sig till, och i många fall fogar sig efter, men att det samtidigt finns ett handlingsutrymme genom att kunna göra avsteg från dem om de har goda skäl. Den bilden finns hos socialsekreterare inom samtliga tre kommuner.

Sen riktlinjerna, de är ju precis det; det är *riktlinjer*. Det är ju inte regler och lagar, det går ju alltid att gå förbi riktlinjer så länge man kan motivera det tillräckligt väl, och då gör man ju det på den delegationsnivå det behövs liksom. (B9, gruppintervju)

Men å andra sidan så ger det mig en trygghet att [säga]: ”Ja, beslutet beror inte på mig utan det beror på ett par riktlinjer som vi har beslutat” och jag då har delegation att frångå dem vid behov. (C9, gruppintervju)

Till skillnad från SoL, där vaga formuleringar ansågs ge ett tolkningsutrymme, uttrycker socialsekreterarna att de får ett handlingsutrymme i förhållande till de kommunala riktlinjerna utifrån att de kan göra avsteg från dem. De kommunala riktlinjerna ger inte ett tolkningsutrymme utan är snarare väldigt specifika utifrån vad högsta godtagbara kostnad är för en utgiftspost. Ingen socialsekreterare säger heller att de kommunala riktlinjerna är svåra att begripa.

De kommunala riktlinjerna ger socialsekreteraren ett visst handlingsutrymme utifrån att socialsekreteraren kan fatta beslut inom, eller under, den kommunala riktlinjen och vara relativt säker på att den politiska granskningen inte ifrågasätter detta. Men socialsekreteraren kan även göra avsteg från dem och strida för ett visst beslut, men måste då motivera väl varför de gör avsteg från de kommunala riktlinjerna.

Vi har ju möjligheten att göra individuella bedömningar och frångå riktlinjer och så vidare, sen om du kan motivera ditt beslut och ha det tydligt i beslutet eller i själva bedömningen hur du har resonerat. (B1, gruppintervju)

Utifrån perspektivet att politikerna huvudsakligen intresserar sig för att spara pengar säger socialsekreterarna att det framför allt är vid beviljande över riktlinjerna som de måste argumentera detta extra väl.

Och ibland på grund av kanske liksom att ... kommunen sparar mer pengar [litet skratt] om vi ger avslag så blir det att det kan kännas svårare att man måste ha mer på fötterna för att motivera ett bifall än ett avslag. (C8, gruppintervju)

Ovanstående citat visar på hur socialsekreterarna måste välgrundat motivera varför de gör avsteg från de kommunala riktlinjerna, eller beviljar en ansökan som politikerna skulle vilja avslå. Detta blir en form av stridbart handlingsutrymme där de måste ha ”på fötterna” för att argumentera mot den politiska granskningen.

Samtidigt som det är vanligt att socialsekreterarna uttrycker att de kan göra avsteg från riktlinjerna, eller att riktlinjerna öppnar upp för undantag, finns det några socialsekreterare som menar att riktlinjerna även utgör en form av begränsningar som är svåra att göra avsteg från. Vissa socialsekreterare menar att deras handlingsutrymme är relativt begränsat och att de i rätt stor grad styrs av riktlinjerna i vissa ärenden.

[Ta exempelvis] fördyrande boendekostnader. Där man har satt det godtagbara men att klienten anför att det är ett mindre bra boende, vad det än kan vara, och vill flytta. Men så kan vi inte bevilja högre hyreskostnad. Och där kan man ju själv tycka att ... att de faktiskt har rätt till det men ”regler är ju regler” [tillgjord röst]. (A4, gruppintervju)

Där upplever ju jag att jag blir styrd av organisationen och kommunens specifika riktlinjer. För jag tänker mer specifikt på elkostnader eller hyra. Att där är det väldigt tydligt med liksom: men, det här är en skälig hyra, det här är inte en skälig hyra. Och faller de inom den ramen så godkänner man. (C9, gruppintervju)

De kommunala riktlinjerna som resurs i beslutstexten

De kommunala riktlinjerna uttrycks explicit i beslutstexterna och används på olika sätt som går att koppla till motiveringen av såväl bifall som avslag. En del av socialsekreterarens pappersgöra blir då att föra in aktuella eller relevanta riktlinjer i beslutstexten för att motivera beslutet.

Vid många avslagsbeslut används den kommunala riktlinjen för att motivera ett avslag för en del av en kostnad. Den kommunala riktlinjen fungerar då som en av kommunen fastställd högstanivå, ofta uttryckt som ”högsta godtagbara kostnad”. Om en klient ansöker om en högre kostnad kan riktlinjen användas för att motivera avslag för en del av kostnaden.

[Beslut:] Att enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen avslå ansökan om ekonomiskt bistånd för begravningskostnad som överstiger kommunens högsta godtagbara med 9 340 kr då kostnaden inte bedöms ingå i skäligen levnadsnivå. (Beslut 87, kommun C)

Del av kostnad för bredband om 204 avslås då det överstiger högsta godtagbara kostnad för bredband i enlighet med kommunens riktlinjer. (Beslut 31, kommun B)

De kommunala riktlinjerna och ”högsta godtagbara kostnad” i dessa avslagsbeslut är något som hämtas från den politiska ramen. Dock är det inte gentemot den politiska ramen som riktlinjen används som en motivering, eftersom socialsekreterarna uttrycker att det framför allt är beviljade beslut de måste motivera för politikerna. Dessa avslag går snarare att förstå utifrån att den politiska ramens beståndsdel, den kommunala riktlinjen, används för att motivera inför en potentiell legal prövning. Socialsekreteraren visar därmed att beslutet grundas på den nivå som kommunen, utifrån det kommunala självstyret, har bestämt att dessa kostnader får uppgå till. De här beslutstexterna tenderar inte att vara långa utan ofta är enda motivering för avslag att det är utanför den kommunala riktlinjen. Det tycks oftast räcka med att hänvisa till den kommunala riktlinjen för att socialsekreterarna ska uppfatta att beslutet håller för en legal prövning. Vid en potentiell politisk granskning visar även socialsekreteraren att hen tar ansvar för den delegation som getts genom att hen förhåller sig till de kommunala riktlinjerna i beslutstexten och om kollegor läser beslutstexten förstår de hur socialsekreteraren har resonerat.

Den kommunala riktlinjen används även i beslutstexter för att motivera beviljande. Ett sätt som riktlinjen används i dem är för att bestyrka att det finns ett behov:

För att [barn] ska få sina behov tillgodosedda anses det rimligt att bevilja spädbarnsutrustning med 3 000 kr enligt [kommun A]:s riktlinjer. [---]
Barnets behov kommer därmed bli tillgodosedda. (Beslut 15, kommun A)

Genom att hänvisa till att det finns en kommunal riktlinje för spädbarnsutrustning hänvisar även socialsekreteraren till att det är ett behov som kommunen har sanktionerat. Om politiker granskar beslutet visar socialsekreteraren att hen tar ansvar för den delegation som getts hen (Molander 2016)

och att hen befinner sig inom de kommunala riktlinjerna. De kommunala riktlinjerna kan därigenom användas gentemot den politiska granskningen för att argumentera för att en utgift bör godtas. Det kan liknas vid det Åkerström et al. (2021) kallar för en expressfil, ett beslut där organisationens egna värden och språk används i motiveringen.

Den ”patetiska” normen och handlingsutrymmet vid beräkningar

Även om riksnormen är en lägstanivå som beslutas av regeringen är det upp till kommunerna att välja om de anammar lägstanivån eller om de sätter en högre nivå vid beräkning av ekonomiskt bistånd i kommunen. Det är sällan en kommun väljer en högre beräkningsnorm (jfr Hjort 2012; Stranz 2007). Emellertid finns två beslutstexter i studien som innefattar en något förhöjd ”julnorm”, men dessa hör till undantagen.

Socialekreterarna ser kommunens norm som en absolut begränsning av deras handlingsutrymme eftersom de inte upplever att de kan bevilja mer än det som normen förordar. Dock uttrycker flera socialekreterare att de anser att riksnormen är för lågt satt för klienterna att leva på.

Jag tycker att jag säger det ofta över lag att jag tycker att riksnormen är patetisk och säger ju det ofta till klienterna, att jag fattar att det här är skit, jag fattar att vi alla kostar mer än vad de, liksom staten, har beräknat ut är existensminimum. Framför allt familjer där man har liksom tonårssöner som äter bara upp hela riksnormen själv per månad liksom. (A4, gruppintervju)

Det är framför allt för hushåll med tonårsbarn och för de klienter som är långvariga inom ekonomiskt bistånd som socialekreterarna upplever att riksnormen är för lågt satt. Dessa uttalanden ligger i linje med hur Hjort (2012) pekar på att både socialekreterare och deras närmaste chefer såg riksnormen som för låg för att säkerställa en skälig levnadsnivå. Samtidigt för socialekreterarna fram att det kan finnas hinder för att bevilja medel utöver riksnorm:

Nej, och då kan man ju försöka, återigen, dra det så långt man kan; hur kan jag då kanske motivera ett beviljande då. Men jag tänker också att om man har en norm att utgå från, och så beviljar du till en familj, alltså då blir det ju också en sådan diskussion: ”Ja, men vad gör vi då för bedömning i alla andra familjer”. Alltså att,

det blir ju svårt att frånga något som kanske ändå är så pass utformat som uppehållet. (A3, gruppintervju).

A3 för fram att om dörren öppnas för att bevilja någon över normen måste frågan tas för andra ansökningar och hushåll så att det inte blir olika bedömningar för de olika hushållen. Det resonemanget går att koppla till hur Hjort (2012) menar att socialsekreterare ser att det finns en spridningsrisk för generositet ifall någon beslutar mer än vad som är standard. Riksnormen målas av A3 upp som ”så pass utformad” att det är svårt att använda sig av något annat i beräkningen. Andra socialsekreterare menar att de anser att riksnormen är för lågt satt men att det är svårt att argumentera för att bevilja över denna.

I: Och rent hypotetiskt, vad skulle det göra om ni inte följde det? Om ni faktiskt beviljade någonting som redan ingick i normen eller om ni gav extra pengar för mat exempelvis till tonåringar som ni tänker äter mer än normen?

A4: Ja, vad skulle hända om man bryter ... [skratt] går emot ... Nej, kan man förlora jobbet kanske? Jag vet faktiskt inte vad som skulle hända, jag har inte forskat vidare i det där [skratt]. (Gruppintervju)

Även om socialsekreterarna ser riksnormen som den självklara beräkningsgrunden går det att se att det finns ett handlingsutrymme i *hur* de använder sig av normen i sitt pappersarbete med beräkningar och beslutstext. Ett exempel på det är vid teoretiska överskott (se kapitel 6).

Ekonomisk beräkning visar att paret under november–december haft inkomster över norm, vilket kunde ha använts för att täcka upp underskottet som uppstod den följande perioden. Jag bedömer dock att det finns skäl att godta att så inte skett. Dels kan det inte krävas att de skulle känna till socialnämndens beräkningsprinciper, dels har de inte haft skäl att räkna med att [en av klienternas] sjukpenning inte skulle betalas ut i december. Särskild hänsyn har tagits till [klientens] svårigheter att hantera information och att göra ansökningar samt att hon gjort ett försök att begära sjukpenning, som dock blev felaktigt. (Beslut 41, kommun B)

För ovanstående beslut har socialsekreteraren motiverat att överskottet inte tas med i beräkningen utifrån att klienterna inte kunde förutse situationen, att de inte har varit aktuella för ekonomiskt bistånd tidigare och därigenom inte kan ”socialnämndens beräkningsprinciper” samt att klienterna har svårt att hantera

information. Ovanstående beslut kan förstås som ett exempel på stridbart handlingsutrymme utifrån att socialsekreteraren inför en potentiell politisk granskning måste motivera varför hen betalar ut medel till en familj som på pappret inte har ett behov. Det blir ett extra pappersgöra för socialsekreteraren att uttrycka detta på ett tydligt sätt i beslutstexten.

Det finns även exempel på situationer där klienter i teorin har eller har haft medel som skulle kunna bekosta deras uppehälle, men där socialsekreterarna väljer att förhålla sig till dem som att de inte är faktiska medel som klienten har i handen.

Sen kommer jag ihåg vi hade en diskussion som handlade om att det var en kille som skulle sälja ... hjälpa hans bror att sälja en bil. Så hade [han] fått in pengar på sitt konto och så gick de ut samma dag. Och då så sa jag att rent teoretiskt så kan vi räkna det, för han har haft det på ... Och då kommer jag ihåg att jag blev lite så ... för jag bara: "men i praktiken så har han ju inte de pengarna". (C8, gruppintervju)

Då maken eventuellt har tillgång till hennes konto redovisas varken kontoöversikt eller kontoutdrag, beräkning bakåt i tiden görs inte heller. [--] Dock medräknas inkomsterna inte i gjord beräkning då hon inte har tillgång till sina konton. (Beslut 27, kommun A, våld i nära relation)

Socialsekreterarna resonerar med andra ord kring hur och varför ett överskott har uppkommit och väljer därefter om de ska använda det som en motivering i beslutstexten eller inte. I beslut 27 förtydligar socialsekreteraren varför klienten inte kan anses vara självförsörjande och motiverar det genom beslutstexten. Bedömningen kring de teoretiska överskotten och pengar som endast finns på en klients konto en kort tid bygger på att socialsekreteraren har en tillit till klienten eftersom detta ofta är aspekter som inte går att utreda till fullo. Socialsekreterarna i studien ger både uttryck för att de i vissa lägen inte kan utreda situationen till fullo, och därmed inte har "på fötterna" ifall klienten skulle överklaga, samt att de oftast litar på det som klienterna berättar för dem.

Situationen kring våld i nära relation kan kopplas till att socialsekreterare tenderar att få ett relativt stort handlingsutrymme av kommunen i dessa fall (Svensson 2018; Ulmestig & Eriksson 2018) och därigenom godtas att denna typ av bedömning görs. I andra beslutstexter där gifta par är separerade, men där det inte uttryckligen finns våld i bilden, görs bedömningen att de är försörjningskyldiga mot varandra.

Ni uppger att ni har tagit en paus men att ni inte ska ansöka om skilsmässa. Sökanden är informerad om att gifta makar har försörjningsskyldighet mot varandra och att de båda behöver skriva under ansökan samt redovisa inkomster med mera. (Beslut 65, kommun C)

Det finns i beslutstexterna ett par exempel på hur en klient har fått någon form av utbetalade pengar, eller kan komma att få pengar, som denne råder över men där socialsekreteraren menar att klienten inte behöver använda dem till sin försörjning. Till skillnad från ovanstående bedömningar är det i dessa fall inte en fråga huruvida en klient råder över pengarna utan snarare en fråga om kostnaden som pengarna syftar till är en skälig kostnad.

[klient] bifogar brev hon fått från [förening] i [ort]. De meddelar att de [datum] beslutat att bevilja henne 3 000:- för inköp av kläder, cyklar m.m. Pengarna har utbetalats till hennes konto [datum] (Beslut 53, kommun B)

[klient] får hjälp att skriva till [...] stiftelse, och ansöka om 3 000 kr för att kunna åka till Kroatien. (Beslut 56, kommun B)

Båda ovanstående citaten kommer från beslutstexter där dessa inkomster inte har eller kommer att räknas med vid beräkningen av klientens ekonomiska bistånd. Ingen av de två beslutstexterna redogör för *varför* dessa kostnader inte ska räknas med. Detta kan tolkas som att politikerna inte skulle ifrågasätta beslutet eller, vilket är mer troligt utifrån socialsekreterarnas utsagor om den politiska granskningen, att detta är något som godkänts i förväg genom att exempelvis samtala med chefen (*validated discretion*, Hood 2020). Socialsekreterarna har ett visst handlingsutrymme att besluta om vilka inkomster eller utgifter som inkluderas i klienternas beräkning. Dessa två exempel står ut från mängden av beslutstexter där majoriteten av inbetalningar räknas som medel som klienten kan försörja sig genom innan behovet av ekonomiskt bistånd blir aktuellt, oavsett var dessa pengar har kommit från eller vad pengarna är ämnade för.

Socialsekreterarna uppger därigenom att de inte har ett stort handlingsutrymme över den beräkningsnorm som kommunen sätter vid beräkning av ekonomiskt bistånd, men att de har ett visst handlingsutrymme i hur de gör beräkningar om ekonomiskt bistånd, vilka utgifter och inkomster de ser som godtagbara och hur långt tillbaka de gör en beräkning. Samtidigt menar vissa socialsekreterare att de

måste motivera en sådan beräkning väl, vilket medför att det blir en form av stridbart handlingsutrymme att använda sig av dessa handlingsalternativ.

Osäkerheten vid avsaknad av kommunal riktlinje

Eftersom det ekonomiska biståndet inte har några begränsningar för vad en klient kan ansöka om, kan en kommun inte ha riktlinjer för alla möjliga utgifter. I materialet till studien finns flera utgifter som socialsekreterarna bedömer skäligheten i som inte omfattas av kommunala riktlinjer eller nationella direktiv.

[Rörande ett par som bott i stugor ordnade av kommunen] Kostnaden [för flyttstädning] får anses skäligen och nödvändig att bevilja för livsföring i övrigt då det är oklart om makarna förstått att de själva skulle städa stugorna samt för att upprätthålla god kontakt med föreståndaren för eventuellt framtida boende. (Beslut 52, kommun B)

Ni kommer flytta till [annan ort] och behöver därför ekonomiskt bistånd avseende kostnader för släp om 2 000 kr samt bensin om 1 000 kr och ansökt om totalt 3 000 kronor i syfte att transportera befintlig hemutrustning. Då behovet ej kan tillgodoses på annat sätt, beviljas ni ekonomiskt bistånd enligt ovan. (Beslut 54, kommun B)

Båda dessa exempel visar på kostnader som ses som godtagbara men som inte motiveras genom, eller omfattas av, kommunala riktlinjer. Beviljandet motiveras i stället utifrån en mer generell, eller professionell, bedömning att det är skäligen att ansökan beviljas eftersom behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. För beslutstexten om flyttstädning går det att se att det även i detta fall motiveras genom att poängtera att klienterna själva inte kände till regelverket.

I de båda ovanstående exemplen går det även att koppla beslutandet till en större bild, både för de involverade klienterna och för socialtjänsten. För städningen av stugorna går det att argumentera för att den ”goda kontakten” som ska hållas med föreståndarna både kan gagna klienterna i fråga och socialtjänsten ifall de ska använda stugorna för andra klienters boende. Rörande släp och bensin går det att, något cyniskt, förhålla sig till det som en kostnad som kan godtas eftersom det möjliggör att klienterna flyttar till en annan ort och därmed medför mindre utgifter för kommunen i det långa loppet (*aktivt medverka till flytt*, Statskontoret 2020:19). Ifall politiker skulle granska dessa beslutstexter kan därmed

socialsekreteraren visa att hen tar ansvar för den delegation som getts hen genom att visa på att hen värnar om kontakten med stuguthyrare samt värnar om kommunens budget genom att förenkla för klienters utflytt.

När kommunen inte har en riktlinje för en utgift i en ansökan lämnas socialsekreteraren med ett stort handlingsutrymme och ett stort ansvar, vare sig hen vill eller inte. Det skapas en osäkerhet utifrån att socialsekreteraren kan uppfatta den kommunala riktlinjen som ”en trygghet” i beslutsfattandet. I intervjuerna uttrycker flera socialsekreterare att det kan finnas en bekvämlighet i att förlita sig på de kommunala riktlinjerna: att foga sig efter riktlinjerna medför mindre handlingsutrymme men samtidigt mindre risk att bli beskylld för beslut som någon uppfattar som felaktiga (jfr Hood 2020).

Den politiska ramens epistemiska dimension

Som jag redogjort för tidigare i kapitlet menar socialsekreterarna att de måste förhålla sig till de kommunala riktlinjerna men att de kan göra avsteg från dem. Handlingsutrymmets epistemiska dimension kan därigenom både förstås som socialsekreterarnas resonemang kring möjliga handlingsalternativ och som resonemang kring när de ska göra avsteg från kommunala riktlinjer.

Konsekvenser och den unika situationen som orsaker till att göra avsteg från kommunala riktlinjer

Konsekvenserna för klienten förs fram som den huvudsakliga aspekt som socialsekreterare resonerar kring när de överväger att göra avsteg från de kommunala riktlinjerna. Socialsekreterarna uttrycker att de kan göra avsteg från de kommunala riktlinjerna ifall det hade inneburit negativa konsekvenser för klienten om beslutet hade fattats utifrån dessa riktlinjer.

Ja, elskulder och hyresskuld och andra skulder också, då hade jag ett ärende där jag beviljade en skuld fast vi vanligtvis inte gör det för att den här personen hade ingen anmärkning sedan tidigare och då fick jag motivera det utifrån att det ... Alltså, en anmärkning kan göra att det är mycket svårare att få bostad eller andra saker, att det kan skapa en social oangelägenhet för personen. Så att jag tror att ofta när

vi vill försöka motivera ett bifall när det är lite osäkert så får vi hänvisa till sociala konsekvenser av att ge ett avslag. (C8, gruppintervju)

I ovanstående redogör socialsekreteraren för att hen kan bifalla något som "vanligtvis" avslås eftersom det skulle medföra negativa "sociala konsekvenser" och en "social oangelägenhet" ifall klientens ansökan hade avslagits. Socialsekreteraren resonerar även att denna bedömning görs utifrån vad det är som utmärker detta ärende i jämförelse med andra, det unika i ärendet. I detta fall förs det unika fram som att klienten inte har någon betalningsanmärkning, något socialsekreteraren vill undvika att klienten får. Socialsekreterarens behöver då i sitt pappersgöra föra fram motiv för vad det är som gör ärendet unikt och att det bör göras avsteg från de kommunala riktlinjerna för just denna klient. Eftersom det rör sig om att bevilja något som annars hade avslagits måste socialsekreteraren därmed motivera beviljandet gentemot den politiska ramen, det blir därigenom en form av stridbart handlingsutrymme. De sociala konsekvenserna för klienten blir därmed en epistemisk aspekt som vägleder socialsekreteraren i hur hen ska förhålla sig till de kommunala riktlinjerna eller politikernas vilja till besparing.

Vad socialsekreterarna anser är bäst för klienten menar flera av dem kan vara något som är svårt att förmedla till politikerna i socialnämnden. Politikerna i nämnden beskrivs inte ha samma perspektiv som socialsekreterarna som arbetar med klienterna.

För har man lång kännedom om en klient, eller god kännedom om alla omständigheter, kanske det inte tar så lång tid för den individuella socialsekreteraren att tycka det är rimligt att gå ut över riktlinjer eller det är rimligt att bevilja den här gången. Utan det är ju snarare om det ska motiveras för andra eller om detaljerna är osäkra tänker jag. Och man ändå skulle vilja göra den individuella bedömningen och bevilja. Det är då det är svårt. När man har en känsla av att det kan vara rimligt att bedöma, men detaljerna är inte så klara att liksom det går att motivera fullt ut kanske. (A5, gruppintervju)

C9: Och det är där det kommer till det här sociala arbetet. Fingertoppskänslan, magkänslan. Att man kan se att objektivet så borde det vara ett avslag, men utifrån min kännedom om den här individen så kommer det gynna medborgaren mer med ett beviljande än ett avslag.

C10: Eller tvärtom.

C9: Eller tvärtom.

C10: Det kommer gynna honom om jag ger ett avslag.

C9: Precis.

C10: För då får han lite eld i baken. (Gruppintervju)

Socialekreterarna uttrycker att en bedömning om klientens rätt till bistånd kan basera sig på ”god kännedom” eller ”magkänsla”, men att det kan vara svårt att förmedla till politikerna som inte har samma kännedom om klienterna (jfr Liljegren, Höjer & Forkby 2014). Socialekreterarnas svårighet att motivera beslut utifrån denna känsla kan kopplas till hur Hjärpe (2020) menar att känslor inom socialtjänsten kunde avfärdas som ”känna-gissa-tro-kulturen” (se även Martinell Barfoed & Jacobsson 2012).

Också när man ska motivera det för andra då behöver man också ... alltså med sin yrkeskompetens och bakgrund så kanske man förstår själv varför någonting är rimligt, men man behöver förklara det och man behöver underbygga det med lagrum och rättsfall eller liksom riktlinjer från Socialstyrelsen, alltså sånt måste också byggas in fast det för en socialekreterare kan vara ganska självklart liksom. Och då tar ju det mer tid såklart att ta reda på hur man visste att det var självklart på något vis. (A5, gruppintervju)

A5 menar att hen samt andra socialekreterare med samma yrkeskompetens ser detta beslut som ”ganska självklart”, men att de behöver underbygga det med lagrum, rättsfall och riktlinjer från Socialstyrelsen för att motivera beslutet. Detta kan därmed ses som ett stridbart handlingsutrymme där grunderna för att fatta beslutet och grunderna för att motivera det inte nödvändigtvis är i linje med varandra. Grunderna för beslutsfattandet kan vara den känsla som A5 uttrycker i citatet ovan eller det fokus på konsekvenser som socialekreterarna uttrycker har vikt vid beslutsfattandet, medan den explicita motiveringen i beslutstexten grundas i nedskrivna källor som lagar och riktlinjer. Det går med andra ord inte att säga att bara för att dessa motiv finns i beslutstexten utgör de hela socialekreterarens diskretionära resonering (Wallander & Molander 2014) eller handlingsutrymmets epistemiska dimension (Molander 2016). Om den som ska övertygas av beslutstexten inte delar socialekreterarens utbildning eller kompetens blir det stridbara handlingsutrymme tidskrävande utifrån att socialekreteraren i sitt pappersgöra ska motivera det på ett tydligare sätt. Detta kan även medföra att medvetandegöra sig själv om aspekter av beslutsfattandet som man annars inte hade satt ord på, eller som A5 uttrycker det: ”ta reda på hur man visste att det var självklart”.

En socialsekreterare tar upp hur det i arbetet och pappersgöret går att använda sig av ett flertal resurser, som lagen, rättsfall samt arbetsledare, för att argumentera för ett beslut som är ”rätt för den här individen”. De andra ramarna kombineras då för att motivera en strid mot den politiska ramen. Men som socialsekreteraren tar upp tar ett sådant motiverande mer arbetstid i anspråk.

C9: Så de gångerna, de fåtal gångerna, som jag kanske har känt ett uns av: ”det här gillar inte politikerna” så är det också att jag står på en väldigt stadig grund att: ”det här är rätt för den här individen”.

I: Mm.

C9: ”Utifrån alla dessa faktorer.” Och att det finns laglig grund, jag tittar på rättsfall och jag har liksom stämt av med både den ena och den andra arbetsledaren och vänt fram och tillbaka på det här beslutet. Så även om de kanske inte gillar det så är det rätt beslut. Och jag har inte behövt stå till svars för några beslut gentemot politiker någonsin. Så det ger mig också en trygghet i mitt arbete. (Gruppintervju)

Den politiska ramens granskning och kontroll

I samtliga tre kommuner granskar politiker och/eller chefer beslutstexterna för att se om de är i enlighet med de kommunala riktlinjerna. Beslut väljs ut slumpmässigt utan socialsekreterarens vetskap och eftersom besluten finns i digitala arkiv kan de hämtas utan socialsekreterarens kännedom.

De gör ju även stickprov på arbetsplatsen där jag antar att chefen läser, och eventuellt högre upp också. (B1, individuell intervju)

A1: Ja, det brukar mer vara att det är en ... en administratör som slumpmässigt bara, alltså väljer ut några beslut, och sen så är det då cheferna och några i nämnden som bara granskar, kollar av lite så att allting är rättssäkert.

I: Ok.

A1: Så att man har liksom. Att man har liksom formulerat sig, va men, på ett bra sätt och att man har gjort ett korrekt beslut helt enkelt. Och att man motiverar varför man avslår eller varför man bifaller. (Individuell intervju)

Socialsekreterarna säger att politiker och chefer läser beslutstexterna och att socialsekreterarna motiverar beslutstexterna så att de framstår som ”korrekt” utifrån kommunala riktlinjer och för att de ska klara en politisk granskning. En

socialsekreterare uttrycker det som att det ibland sker en ”raid” bland ärenden eftersom politikerna ifrågasätter en viss typ av kostnad, som exempelvis boendekostnad, varpå socialsekreterarnas beslutstexter om denna kostnad granskas. Den politiska granskningen blir en form av inomorganisatorisk vertikal granskning (Heald 2006; Hollertz, Jacobsson & Seing 2017). Precis som för den legala prövningen av avslagsbeslut vet inte socialsekreteraren ifall hens beslut kommer att granskas i den politiska granskningen, vilket medför att hen befinner sig i en form av panoptikon (Foucault 1995) där hen måste förhålla sig till varje beslut som att det kan komma att granskas, en aspekt jag utvecklar vidare i stycket om kommunens datorsystem nedan.

Den politiska ramens åtgärder som påverkan över framtida beslut

De kontrollåtgärder som den politiska ramen har, och som medför att organisationen har en form av kontroll över besluten om ekonomiskt bistånd, är kontrollen över delegationen och kontrollen över lönearbetet. Dessa aspekter liknar det Stranz (2002) menar krävs för att kunna ha ett handlingsutrymme vid beslutsfattande inom ekonomiskt bistånd: socialsekreteraren behöver ha kontroll över socialtjänstens resurser (delegation) samt en tillhörighet till organisationen (arbetet). Båda dessa kan förstås som inskränkande strukturella ansvarsmekanismer (Molander 2016) eftersom de hindrar socialsekreterare från att fatta vissa beslut på grund av begränsad delegation eller att fatta beslut över huvud taget vid avsaknad av tjänst. De här ansvarsmekanismerna kan även fungera bestraffande (ibid.) om de används för att ta bort rätten från en socialsekreterare som inte följer de kommunala riktlinjerna eller förhåller sig till den kommunala budgeten.

Som Molander (2016) poängterar utgår allt handlingsutrymme från att en person har anförtratts en makt att fatta beslut å en myndighets vägnar, och för socialsekreterarna kan den anförtrorda makten enkelt översättas till att de har fått delegation. Delegationsordningen beslutas av socialnämnden för att en socialsekreterare ska kunna fatta beslut i nämndens ställe. Anförtroendet är något som möjliggör handlingsutrymme för socialsekreteraren, utan denna delegation kan hen inte fatta beslut om ekonomiskt bistånd, men den begränsar även handlingsutrymmet eftersom delegationsordningen redogör för vilka beslut socialsekreteraren kan fatta.

Om en klient vill öka sin boendekostnad till exempel. [skratt] Som [A5] sitter med nu, och vem som då har delegation att fatta det beslutet. Går det över kommunens riktlinjer så behöver det ju gå ännu högre upp, är det första socialsekreterare som ska skriva på, är det myndighetschefen, eller är det så att det ska gå upp till arbetsutskottet (A6, gruppintervju)

Delegationen utgör en form av absolut begränsning av socialsekreterarnas handlingsutrymme eftersom de inte kan fatta beslut i dessa ärenden eller över en viss nivå eftersom de inte har anförtrots detta. Det blir inte en fråga om stridbart handlingsutrymme att gå emot delegationsordningen. Socialsekreterarna tar dock upp att de inte står handfallna inför beslut där de saknar delegation. Det går att argumentera för det beslut de önskar fatta genom att tala inför nämnden och motivera beslutet i det förslag till beslut som de lägger fram. Processen liknar hur barnavårdsärenden lämnas över till politikerna att fatta beslut i utifrån socialsekreterarnas bedömningar (Liljegren, Höjer & Forkby 2017).

Det är ju ett förslag till ett beslut egentligen, som ska tas av ordföranden för socialnämnden. Och då behöver vi ju motivera för den här personen varför beslutet ska fattas så som vi föreslår. Och en av anledningarna till att det kanske inte skulle beviljas så som vi tänker oss, eller jag och myndighetschefen, är att det liksom inte följer riktlinjer som finns i kommunen; men man skulle kunna säga att den individuella bedömningen och helhetssynen ändå gör det motiverat att bevilja försörjningsstöd liksom. (A5, gruppintervju)

Delegationsordningen är något som varierar mellan kommunerna (se kapitel 4). Dessutom varierar det mellan kommunerna *när* en socialsekreterare ges delegation. För kommun B menar socialsekreterarna att en anställd får delegation direkt om hen är färdigutbildad socionom. Kommunen räknar då med att hen kan det som krävs. Inom kommun A tycks delegation först ges efter att socialsekreteraren har arbetat några månader. För kommun C menar socialsekreterarna att en socialsekreterare måste redogöra för att hen kan de kommunala riktlinjerna innan hen kan få delegation.

C8: Man får ju liksom skicka sina beslut ...

C7: Ja.

C8: ... för bedömning kan man säga. Och då vill [förstesekreterare och chefer] väl se en viss utveckling eller förståelser för, framför allt, vilka riktlinjer [kommun C] har för det här. (Gruppintervju)

Och sen så har man inte delegation från början så heller och då blir det ju att man ... man börjar, alltså, genom att jobba med stöd och få hjälp att gå igenom och jag tänker att då lotsas man ju också in i lite våra rutiner och hur ser riktlinjerna ut och hur ... hur tänker vi oss att vi formulerar oss och vad tycker vi är viktigt och vad tittar vi på och så där, då att ... Jag tänker mig att det blir mer av ett lärande nu, att man inte kastas in i det. (C4, individuell intervju)

Att socialsekreterare först får delegation när de antas ha internaliserat de kommunala riktlinjerna går att se som en epistemisk ansvarsmekanism (Molander 2016) som medför att de olika socialsekreterarna kommer att resonera mer likartat. Delegationen ges utifrån att socialsekreteraren tar ansvar för besluten och hen får då framöver fatta beslut om ekonomiskt bistånd. Kontrollen över delegationen är en kontroll över framtida beslut, medan den legala prövningen har en makt över redan fattade beslut.¹³

Delegation är inte något som nödvändigtvis gäller för alltid. En socialsekreterare som har getts delegation kan mista makten att fatta dessa beslut om hens delegation dras in eller ifall delegationsordningen i hela kommunen ändras. Under studiens gång begränsades delegationsordningen i kommun A, vilket medförde att socialsekreterarna inte längre hade samma handlingsutrymme.

Och den här individuella bedömningen har ju också begränsats nu för oss, i samband med delegationsordningen. Det har kommit ny delegationsordning i samband med nya politiker och så, vilket innebär att allt fler ärenden ska upp i nämnden. Alltså ännu fler förslag till beslut ska upp, vilket inte ger oss riktigt stort spelutrymme att hålla på med det här med individuella bedömningar. Utan man är ganska fyrkantigt till riktlinjerna, vilket man kan känna är tråkigt för att vi kan se ... Vi är ju nere på det lokala och kan se ett stort behov, men som inte vi får lov att fatta något beslut i. (A6, gruppintervju)

Förändringen av delegationsordningen för A6 fram som något som medför att de inte längre har handlingsutrymme i vissa ärenden eftersom de beslutas av nämnden, som inte uppfattar den individuella situationen och klientens behov på samma sätt som de själva som är ”nere på det lokala”. Denna förändring av delegationsordningen visar på hur den politiska ramen har, eller kan ha, en direkt

¹³ Teoretiskt sett har kommunen makt över redan fattade avslagsbeslut eftersom det inte finns hinder att ändra dem till beviljande, men utifrån socialsekreterarnas utsagor om den politiska granskningen tycks detta inte vara något som faktiskt händer.

påverkan på socialsekreterarnas handlingsutrymme. Ingen socialsekreterare uttalar sig om att delegation kan dras in på individuell basis (*bestraffande*, Molander 2016) även om kommunen har den möjligheten.

Några socialsekreterare uttrycker att det i vissa fall eller i vissa ärenden kan vara ”skönt” att ha begränsningar av sin delegation och därigenom inte få fatta alla beslut.

I: Du sa det, [B8], att [---] det är ibland skönt när chefen bestämmer. Är ni ... Nu vill jag inte lägga ord i munnen, men är ni glada att ni inte har delegation för mer än ni har?

B7: Ja [skratt].

B8: Mm. Ja.

B9: Ja. Vissa beslut har väl jag till och med kanske haft delegation på men diskuterat med chef möjligheten att hon står för det ändå, liksom. Där det har varit extra känsligt.

Dessa resonemang går att koppla till Hoods (2020) avvägning mellan handlingsutrymme och förskyllan. För vissa beslut menar socialsekreterarna att det är skönt att inte ha delegation eftersom de därmed inte behöver stå till svars för beslutet medan B9 tar upp att hen även med delegation stämmer av med chefen, vilket kan ses som att säkra godkännandet av användningen av handlingsutrymmet (*validated discretion*).

Socialsekreterarna beskriver med andra ord hur delegationen har stor påverkan på deras handlingsutrymme och till skillnad från många andra begränsningar uttrycks det på ett mer absolut sätt. Delegationen beskrivs inte som något som socialsekreterarna kan gå emot bara de har tillräckligt goda motiv utan något som tar möjligheten att fatta dessa beslut från deras händer och lägger detta hos nämnden. Samtidigt kan socialsekreterarna motivera beslutet inför nämnden, men det är inte socialsekreterarna som formellt fattar beslut i de här ärendena.

Roine Johansson (1992/1997) poängterar att ett av de viktigaste sätten för en organisation att styra beslutsfattandet är att kontrollera lönen för beslutsfattarna. I materialet finns det endast något tillfälle där socialsekreterarna nämner att deras tjänst eller löneutveckling kan påverkas när de fattar beslut som inte ligger i linje med de kommunala riktlinjerna eller den beräkningsnorm som kommunen beslutat. Det är med andra ord inte ett ämne som har präglat intervjuerna. Dock menar jag i likhet med Johansson (*ibid.*) att kontrollen över lönen kan vara en

viktig aspekt för kontrollen av beslutsfattandet och då framför allt för dem med mindre säker anställning (jfr Liljegren 2008). En sådan kontroll ses dock som en sista utväg som inte har aktualiserats i de studerade kommunerna.

Kommunens datorsystem som en ogenomtränglig begränsning och oundviklig granskning

Samtliga studerade kommuner har ett digitaliserat handläggningsförfarande där socialsekreterarna handlade ansökningar och gjorde beräkningar i datorprogram. I alla tre kommunerna kunde klienter söka bistånd digitalt även om de också hade möjligheten att lämna in pappersansökan. Vid flera tillfällen under intervjuerna tar socialsekreterarna upp hur datorerna påverkar deras arbete med ekonomiskt bistånd, och i förlängningen deras handlingsutrymme. Den som uttryckte detta tydligast var A2:

Alltså för man kan inte ta sig vidare i systemet ... Du kan inte börja med att skriva beslutsmeddelandet utan att du har fattat ett beslut. Du måste spara ett beslut, och då måste du välja vad är det för beslut du fattar, bifall eller avslag, och utifrån vilka laggrunder. [---] För jag ska först med ”hammaren” och ”pappret” [symboler i datorprogrammet]. (A2, individuell intervju)

A2 uppger att hen inte kan gå vidare i programmet om det inte är så att de har fattat beslutet i den ordning som programmet sätter upp och därmed på ett sätt som Lupita Svensson (2019b:36) beskriver som ”kidnappad” av verksamhetssystemet. Med andra ord går det inte riktigt att gå runt datorprogrammets design som kan utgöra ett definitivt hinder för hur arbetet bedrivs. Lucy Suchman (1983) menar att standardiserade datorsystem ofta inte beaktar hur kaotisk en arbetsplats faktiskt är och att det kan vara svårt att anpassa det praktiska arbetet till datorsystemens mer linjära förståelse av arbetsprocessen. Datorprogrammen var även designade så att beslut fattades utifrån kommunens beräkningsnorm och så att socialsekreterarna inte kunde bevilja mer pengar än de hade delegation för:

Alltså, normberäkningen säger ju till om det är över vår delegation. Då säger den att det är ett högt belopp, det betyder att chefen har delegationen. Jag har inte tänkt på hur hög, alltså vilket belopp, vi har. (B5 gruppintervju)

Socialekreterarna menar att vissa aspekter av beslutsfattandet kan överlämnas till en robot. I huvudsak tar det upp beräkningar som en sådan aspekt.

Att sitta och göra en beräkning, har vi dessutom köpt in en robot som börjar nu i dagarna att handlägga [skratz]. Så det är ju egentligen det lilla så att säga. Sen det stora arbetet det är ju att ... att försöka driva en process framåt för att försöka få ut klienten i socialt ... eller i egen försörjning. (A4, grupp.)

B5: Men vi skulle behöva mer av det och mindre administration, men det är vi på väg in i också ju eftersom vi ska digitalisera vissa av ärendena, eller hur det nu blir.

I: Vad är det för typ av digitalisering?

B5: Först är det väl digitala ansökningar och sen är det ju även den här kära roboten som kanske skulle upp på banan och hantera vissa enklare ansökningar. (Gruppintervju)

Socialekreterarna är måna om att poängtera att de inte är beredda att lämna över arbetsmoment som de anser är "riktigt socialt arbete" utan att det endast är "enklare ärenden", utan någon egentlig "bedömning", som socialekreterarna menar kan automatiseras. Socialekreterarnas bild av vad som går att automatisera liknar på flera sätt den bild som Gabriella Scaramuzzino (2019) ger utifrån en webbenkät där socialekreterarna menade att en robot inte kan göra "individuella bedömningar" eller "skapa sig en helhetssyn".

Som jag nämnde tidigare befinner sig socialekreterarna i en form av panoptikon (Foucault 1995) eftersom hen aldrig kan veta huruvida hens beslut kommer att genomgå den politiska granskningen och därmed måste motivera besluten som om de kommer att granskas. En aspekt som förstärker denna bevakning av socialekreterarens beslutstexter är att eftersom hens arbete sker via datorerna kan granskningen ske relativt enkelt utan socialekreterarens vetskap. Eftersom administratörer eller andra kan gå in i de digitala akterna utan att socialekreteraren vet om det, kan en sådan granskning ske utan att socialekreteraren vet om det i efterhand.

I: Ok. Så du vet inte när du skriver en beslutstext om det kommer ...

A1: Nej, det vet jag inte. Och jag vet heller inte om det har granskats.

(Individuell intervju)

Rosengren och Ottosson (2016) menar att arbetsgivares övervakning av arbetet har kunnat bli alltmer ingående sedan arbeten digitaliserades och att arbetaren

därmed befinner sig i en ny form av panoptikon, något som kan kallas för ett *digitalt panoptikon*. Samtidigt är det frågan om den optiska metaforen förefaller något kort eftersom politikerna inte ens behöver se föremålet för sin granskning. Till skillnad från bilden av socialkontoret som ett ”klassiskt” panoptikon (Moffatt 1999) finns det här inte något sätt att undkomma granskningen, det finns inga döda vinklar eller bakre rum där chefen inte kan se. Jag benämner därför detta som ett *pantognostis* (allvetande) snarare än ett panoptikon (allseende). Till skillnad från den legala prövningen, där socialsekreteraren blir varse om att ett beslut har överklagats, vet socialsekreteraren varken ifall ett ärende kommer att granskas eller om ett ärende redan har granskats av politikerna.

Det finns även några oväntade aspekter av socialsekreterarnas handläggning som har uppkommit på grund av digitaliseringen. Dessa oförutsedda aspekter kan påverka handläggningen på ett väldigt påtagligt sätt för socialsekreterarna.

A6: Jag tror också att det är så att sparar vi det preliminärt i [...] vårt program, så kan även klienten se det.

C5: I alla fall, de kan se om det är ett bifall eller avslag men de kan inte läsa själva beslutstexten [i det digitala systemet innan ett formellt beslut har fattats].

C1: Jaha, det är så.

Dessa exempel visar hur klienter kan läsa sitt beslut även innan det formella beslutet är fattat, både i kommun A och C. Socialsekreterarna menar att då klienten kan läsa att ansökan beviljat går det inte att ändra beslutet till ett avslag. Ett beviljande hade redan meddelats. En socialsekreterare i studien, som inte hade fått sin delegation ännu utan var tvungen att få beslut undertecknade av förstesekreterare eller enhetschef, påpekade det absurda med att hen måste göra beslutet tillgängligt för klienterna för att det ska kunna gå att skriva ut och få undertecknat. Det medför att socialsekreteraren får en form av ”bakdörr” till delegation eftersom beviljade beslut redan *de facto* fattas när hen gör det möjligt att skriva ut. Utifrån Dworkins (1978) andra definition av handlingsutrymme, att kunna fatta beslut som inte kan omvändas av annan part, har socialsekreteraren därigenom handlingsutrymme även om hen formellt inte har getts delegation. Dock bör detta resonemang inte dras för långt eftersom de personer som ännu inte har fått sin delegation inte har samma anställningstrygghet som de socialsekreterare som arbetat längre (jfr Johansson 1992/1997) och därmed kan vara beroende av ”sina chefers välvilja” (Liljegren 2008).

Eftersom socialsekreterarnas beslutsfattande till stor del sker genom datorer har datorsystemet en påverkan på hur arbetet bedrivs. Från att det styr i vilken ordning socialsekreterarna gör vissa arbetsmoment till att det styr vilka ärenden som datorprogrammet "låter dem" gå vidare och fatta beslut i. På samma sätt som Meers (2020) påpekar att digitala system påverkar vad klienter kan skriva i formulär påverkar även denna digitalisering vad socialsekreterare kan skriva och hur de hanterar det. Socialsekreterarens arbete är på många sätt vad Bovens och Zouridis (2002) kallar för en skärmbyråkrati där arbetet mellan socialsekreteraren och klienten sker genom ett medium som datorskärmen eller telefonen.

Sammanfattning

Även om det går att förstå det kommunala självstyret som en förlängning av den lagstadgade välfärden ser socialsekreterarna snarare det lokalpolitiska styret som en motsats till det statliga och lagstadgade. Den legala ramen och den legala prövningen ser till att besluten inte understiger den lägstanivå som riksnormen och skälig levnadsnivå syftar till, medan den politiska granskningen, utifrån socialsekreterarnas utsagor, syftar till att utgöra ett tak för det ekonomiska biståndet i kommunen.

Socialsekreterarna uppger att de förhåller sig till de kommunala riktlinjerna när de beslutar om ekonomiskt bistånd, men att de även kan göra avsteg från dem ifall de kan motivera det på ett bra sätt för de granskande politikerna och högre cheferna. De kommunala riktlinjerna blir en aspekt av handlingsutrymmets strukturella dimension i den mån de sätter vissa begränsningar för socialsekreterarna i beslutsfattandet, men samtidigt är dessa gränser inte absoluta. Utifrån Calders (2020) uppdelning av standarder som absoluta regler och som kontextuella konventioner går det att se att socialsekreterarna här ofta förhåller sig till de kommunala riktlinjerna som kontextuella konventioner som ger en viss begränsning. De menar att de inte måste följa den kommunala riktlinjen i alla lägen. Flera socialsekreterare menar att politikerna generellt har en inställning att socialsekreterarna bör spara på de kommunala resurserna. Socialsekreterarna måste då motivera extra väl varför de beviljar ekonomiskt bistånd i ärenden där det hade gått att avslå. Att motivera beslutet genom pappersgörat med

beslutstexten blir ett sätt för socialsekreteraren att visa att hen tar ansvar för den delegation som getts hen (Molander 2016).

Flera socialsekreterare kopplar sitt handlingsutrymme till vilken delegation de har getts. Delegationen kan fungera som en inskränkande strukturell ansvarsmekanism (ibid.) som påverkar vilka beslut socialsekreteraren kan fatta. Delegationen kan dras in för enskilda socialsekreterare, något som inte hänt i studien, samt minska för hela gruppen, vilket hände i kommun A under studiens gång. Lönen som kontrollerande faktor, vilket Johansson (1992/1997) tar upp som central för byråkratiska organisationers kontroll över arbetet, förs i intervjuerna inte upp som en reell påverkan på socialsekreterarnas arbete.

I beslutstexterna går det att se att de kommunala riktlinjerna används som resurs, både för avslag och bifall. Som resurs för avslag används den kommunala riktlinjen som ett motiv för att inte bevilja hela summan som en klient ansöker om. Som resurs för beviljande kan den kommunala riktlinjen användas för att motivera att klienten har ett faktiskt behov, ett behov som sanktioneras av kommunen genom att de har en kommunal riktlinje och en ”högsta godtagbara kostnad” för en viss utgiftspost. De kostnader som beviljas utan direkt referens till de kommunala riktlinjerna görs ofta så utifrån längre motivering där socialsekreteraren, genom sitt pappersgöra, visar att hen tar ansvar för sin delegation.

Socialsekreterarna redogör för att de i bedömningen utgår från en form av fingertoppskänsla eller magkänsla baserad på en god kännedom om klienten, men att det är svårt att förmedla i beslutstexten, framför allt gentemot granskande politiker. Dessa känslor och bedömningar måste då kläs i nya ord som kan användas för att motivera beslutet i den politiska granskningen. Det kan ses som ett tecken på hur den tysta kunskapen, som inte kan uttryckas i ord, värderas lägre än ”objektiva fakta” (se exempelvis Hjärpe 2020; Martinell Barfoed & Jacobsson 2012). Det kan även ses som ett exempel på en avprofessionalisering (jfr Ponnert & Svensson 2016) utifrån att socialsekreteraren inte kan motivera beslut genom inomprofessionella bedömningar och professionens egna språk, utan måste uttrycka detta i ett språk som är granskningsbart (jfr Power 1997). Det går även att tolka det som att bedömningen som görs utifrån en magkänsla eller tyst kunskap blir (till synes) greppbar genom att omformuleras i ett dokument med ett språk som tilltalar de granskande politikerna (jfr Åkerström et al. 2021).

Med undantag av några beslut från kommun B som beräknas utifrån en något förhöjd ”julnorm” utgår kommunerna från riksnormens lagstadgade lägstanivå. Även om socialsekreterarna upplever att de inte har mycket handlingsutrymme rörande normen i beräkningarna, tycks de ha ett visst handlingsutrymme i *hur* de gör sina beräkningar. Socialsekreterarna uppger att de tar aktiva beslut om vilka inkomster och utgifter de räknar med vid beräkningen av ekonomiskt bistånd och detta är något som också visar sig i beslutstexterna. Socialsekreterarna kan motivera att en klient som utifrån inkomster och kommunens beräkningsnorm ”borde” vara självförsörjande inte kan klandras för att hen inte är det. Å ena sidan kan det uppfattas som att socialsekreteraren tar strid för klienten och hens rätt till biståndet. Å andra sidan kan det även uppfattas som en fortsättning av fattigvårdslogikens uppdelning mellan värdiga och ovärdiga fattiga (Geremek 1986; Panican & Ulmestig 2016), där vissa klienter utmålas som ”stackare” som inte kan rå för att de hamnat i fattigdom och ”skurkar” som har sig själv att skylla (Sahlin 1994).

Socialsekreterarna återkommer till att de framför allt förhåller sig till vilka konsekvenser ett beslut skapar för klienten när de resonerar kring vilket handlingsalternativ de bör använda sig av och när de ska strida för ett beslut. Socialsekreterarna menar även att det är den unika klienten och den unika situationen som är av vikt för att avgöra när konsekvenserna blir sådana att de bör göra avsteg från riktlinjer eller rutiner. Socialsekreterarna har ett handlingsutrymme rörande vilka ärenden de arbetar mer med och de ser till klientens unika situation för att avgöra vilka ärenden de tar strid i. Som Bornemark (2020) poängterar krävs ett omdöme för att avgöra när ett ärende ska hanteras utifrån rutiner och när avsteg från dem bör göras. Utifrån Mashaws (1983) modeller över administrativ rättvisa går det att resonera att socialsekreterarna argumenterar för att beslutet ska rättfärdigas genom den professionella rationaliteten. Socialsekreterarna menar att beslut bör fattas utifrån vilka konsekvenser det ger klienten och argumenterar för att de har en kompetens att förstå dessa konsekvenser, till skillnad från politikerna. Framför allt är denna rationalitet framträdande när de gör professionella bedömningar i egenskap av socialsekreterare eller socionomer. Detta står i kontrast till hur socialsekreterarna framställer politikernas perspektiv och den politiska granskningen, vilken snarare kan förstås som en byråkratisk rationalitet, en vilja till kostnadseffektivt och i viss mån tidseffektivt beslutande. Skillnaden mellan socialsekreterarnas och politikernas perspektiv blir som tydligast då socialsekreterarna ska motivera beslut

inför socialnämnden, vare sig det är vid granskning eller ifall de föreslår ett beslut vid avsaknad av delegation. Men även socialsekreterarna själva kan inta en inställning som liknar den byråkratiska rationaliteten när de uttrycker att de är myndighetspersoner som gör en bedömning utifrån att det är kommunens pengar, en myndighetsadministrativ bedömning. Mashaws tredje kategori, den moraliska bedömningen, återfinns inte på ett tydligt sätt i materialet.

Även om handlingsutrymme utifrån organisatoriska aspekter har beforskats tidigare (se exempelvis Ellis 2011; Evans 2013; Johansson 1992/1997) finns det några aspekter som jag menar att jag här bidrar med till forskningen. Kapitlet visar hur socialsekreterarna inte bara *förhåller* sig till de organisatoriska regler som utgör den politiska ramen, utan även att de *använder* sig av dem som en resurs, som att referera till riktlinjen i beslutstexten när de fattar beslut om ekonomiskt bistånd. Socialsekreterarna kan i sitt pappersgöra med beslutstexten använda sig av aspekter av de kommunala riktlinjerna för att motivera beslut i en legal prövning såväl som en politisk granskning. Kapitlet visar också hur digitaliseringen av arbetet har gjort att socialsekreterarna ständigt kan granskas och vet inte om så ska ske eller om så har skett. Den granskningssituation som socialsekreterarna befinner sig i fångas inte riktigt av liknelsen vid ett panoptikon (allseende) och jag ”myntar” därför begreppet pantognostis (allvetande) för att beskriva den politiska granskningen. Socialsekreterarna behöver därmed förhålla sig som att alla beslut de fattar skulle kunna komma att granskas. Liksom för den legala ramen menar jag att kapitlet visar hur socialsekreterarna kan arbeta fram en skicklighet i att övertyga politiker och överordnade som granskar deras beslutstexter och vet vilka motiv som de kan använda sig av vid granskningen.

Utifrån den legala och den politiska ramen går det att förstå det som att socialsekreterarnas roll blir att medla mellan den lagstadgade lägstanivån och den politiskt beslutade ”högsta godtagbara”. Samtidigt visar materialet att socialsekreterarnas interna diskussioner och den kollegiala ramen är något som går ”utanför” mellanrummet mellan lagen och de kommunala riktlinjerna och därmed bör förstås som en egen ram med egna kontrollåtgärder.

Kapitel 8 – Den kollegiala ramen

I kapitlet analyseras den kollegiala ramens betydelse för socialsekreterarnas handlingsutrymme, kapitlet bygger på intervjuerna med socialsekreterarna. Jag uppmärksammar i kapitlet både den kollegiala ramens potentiella begränsning av handlingsutrymmet samt hur arbetslaget används som resurs i socialsekreterarnas beslutsfattande.

Kapitlet inleds med vad som utmärker den kollegiala ramen, vilket följs av stycken om hur beslutsfattandet inom ekonomiskt bistånd sker genom diskussioner kollegor sinsemellan och hur detta kan fungera som en resurs i beslutsfattandet. Därefter redogör jag för hur socialsekreterarna resonerar kring att täcka upp för varandra samt den kollegiala granskningens roll. Synen på konsensus och kontinuitet som arbetsplatsnormer tas sedan upp. Det följs av ett stycke som redogör för hur den kollegiala ramen kan utgöra en form av socialt tryck. Kapitlet avslutas med en sammanfattning där relevant tidigare forskning återknyts, och jag redogör för vad kapitlets fynd bidrar med.

Arbetsplatsnormerna som flyktiga och svårfångade

Till skillnad från den legala och den politiska ramen är den kollegiala ramen inte något som visar sig i beslutstexterna, i alla fall inte för en oinvigd läsare. Den kollegiala ramens beståndsdelar, arbetsplatsnormerna, är svårare att sätta fingret på eftersom de, till skillnad från SoL eller kommunala riktlinjer, inte är nedskrivna. Arbetsplatsnormerna, så som jag använder begreppet i avhandlingen, är till sin natur informella. Eftersom de är knutna till den enskilda arbetsplatsen kan arbetsplatsnormerna också förstås som esoteriska i den mån att det endast är de personer som är ”invigda” på arbetsplatsen som har tillgång till dem eller förstår dem. Även om min erfarenhet som socialsekreterare kan bistå mig i att förstå delar av socialsekreterarnas arbete, har jag inte erfarenhet av att arbeta inom *dessa*

kommuner och i *dessa* arbetslag. För socialsekreterarna inom arbetslaget är det med andra ord möjligt att de ser tecken på arbetsplatsnormer i beslutstexterna eller i intervjuerna som jag som utomstående missar.

Termen arbetsplatsnormer använder jag i avhandlingen som de, mer eller mindre befästa, förhållningssätt som ett arbetslag har för beslut om ekonomiskt bistånd i vissa ärenden. Jag lånar in formuleringen från Kjellbom (2015:155) och betecknar arbetsplatsnormer som ”handlingsnormer härrörande från den arbetsrelaterade kontext en person befinner sig inom”. Arbetsplatsnorm förstås även som en ”(allmänt godtagen) regel för handlande eller tänkande ofta av social karaktär och vanligen inte nedskrivna” (*norm*, Svenska Akademien, 2021a). Arbetsplatsnormerna blir de etablerade sätt som vissa frågor och ärenden hanteras inom en viss arbetsplats eller arbetslag, och som ständigt omtolkas och reproduceras genom arbetet. Det medför att socialsekreterarna i studien inte endast *tolkar* arbetsplatsnormerna i den kollegiala ramen utan även är med och *formar* dem, socialsekreterarna blir därigenom inte endast implementerare av policy utan även skapare av den (Lipsky 2010). Att arbetsplatsnormerna är mer föränderliga än SoL och de kommunala riktlinjerna medför att det inte nödvändigtvis finns samma överenskommelse om vad som utgör arbetsplatsnormer i ett arbetslag. Att normerna är ”allmänt godtagna” i gruppen medför att de syftar på något konsensusliknande inom gruppen, men som det inte nödvändigtvis finns en total konsensus kring. Eftersom dessa normer inte är nedtecknade och eftersom arbetslag inom ekonomiskt bistånd tenderar att ha en hög omsättning av personal, både i denna studie och enligt forskning (Bengtsson 2020; Kullberg 2011) är de föränderliga under studiens gång, även om de kan leva kvar i dokument som beslutstexter (*organisatoriskt minne*, Cedersund 1992). Den definition av arbetsplatsnorm som jag här använder mig av överensstämmer därmed inte med en sociologisk definition av norm eftersom den sociologiska definitionen syftar på något ”varaktigt och stabilt” (Hydén 2002).

Arbetsplatsnormer har inte nödvändigtvis tydliga geografiska avgränsningar. SoL gäller i hela landet och kommunala riktlinjer gäller inom kommunen, men för arbetsplatsnormer går det att tänka sig att detta gäller flera enheter inom socialtjänsten eller endast en del av ett arbetslag. Även om arbetsplatsnormerna kan skilja sig åt mellan kommunerna i den aktuella studien talas det om dem på liknande sätt i alla tre kommunerna.

Det kollegiala arbetet som ett naturligt inslag i arbetsdagen och som en resurs

För att kunna förstå hur den kollegiala ramen kan medföra begränsningar och möjligheter för socialsekreterarnas handlingsutrymme måste först vissa aspekter av socialsekreterarnas kollegiala arbete förklaras. Socialsekreterarna redogör för att beslutsfattandet ofta är ett kollegialt arbete. Huvudsakligen är det när det finns någon form av ”oklarhet” i ett ärende som socialsekreterarna rådfrågar sina kollegor (en aspekt jag berört i kapitel 6). Det kan ske på olika sätt, men i samtliga tre kommuner förekommer återkommande formella forum där de träffar hela arbetslaget, som ”morgonmöte” eller ”teammöte”, samt mer informella forum som att fråga en kollega på arbetsplatsen.

I: Och, om vi säger, vilka forum brukar du prata med kollegor, är det i möten eller är det bara mer informellt?

B3: Det varierar, vi har ju morgonmöten till ... De använder jag kanske till lite mer specifika frågor.

I: Mm.

B3: Annars kan gå man ju bara till en kollega och frågar: ”den här, är det ett avslag eller är det ett beviljande?” (Individuell intervju)

Man har delegation, men man är ändå ... För vi har ändå haft det här att man, ändå att man pratar alltid med andra naturligt, det har liksom ... Vi sitter inte ... Vi är så liten grupp tänker jag, eller vi sitter inte så uppdelat. Eh ... Det är inte så att vi är sextio personer som sitter och inte känner varandra, utan det blir ganska naturligt att man frågar saker när man är osäker. (C3, individuell intervju)

Socialsekreterarna ser rådfrågandet av kollegor som en naturlig del av arbetet med ekonomiskt bistånd, både vad gäller de formella mötena och de mer informella samtalen. C3 tar upp att detta frågande underlättas av att alla känner varandra och sitter nära varandra, även om socialtjänsten i kommun C inte har ett öppet kontorslandskap. Att fråga kollegor tycks vara en så vanlig företeelse i arbetet med ekonomiskt bistånd att en socialsekreterare till och med beskriver det som ett störande moment, en aspekt som gör att det ibland kan vara svårt att handlägga sina egna ärenden.

Och vi har ju inte egna kontor där man bara kan låsa om sig och: ”nu vill jag jobba ostört!”, utan det är ju öppet. Det kommer alltid någon och frågar om någonting, man bli liksom ... mitt i en mening eller i en sifferkombination: ”nej, vänta ... ok!”. [skratt] (B1, individuell intervju)

I likhet med Svenssons (2018) studie går socialsekreterarna till varandra, till kollegors skrivbord om det är en öppen planlösning eller till varandras rum om det inte är det, för att fråga om råd eller tips om ett ärende. Detta kan, som Suchman och Wynn (1984) poängterar, medföra att personer som delar kontor kommer att fråga varandra om råd i ärenden i större utsträckning än andra kollegor. De två socialsekreterarna som hade huvudansvaret för ärenden rörande unga vuxna i en av de studerade kommunerna delade rum och sade att de ofta hade diskussioner sinsemellan för att de önskade besluta på ett likartat sätt. Det kan skapa en form av väldigt lokal arbetsplatsnorm som huvudsakligen rör ärende med unga vuxna medan ärenden som rör äldre vuxna inte omfattas av dessa.

Rörande dessa samtal kollegor emellan, både i de formella och de informella forumen, är det viktigt att poängtera att det är socialsekreterarna själva som väljer vilka ärenden de tar upp samt hur mycket i dem de delar med sig av till gruppen. Likaså väljer socialsekreterarna vilket forum de går till för att få råd, och när de frågar kollegor är det upp till dem vem de väljer att fråga. Det går med andra ord inte att se detta som en form av panoptikon-situation (Foucault 1995) eftersom det är socialsekreterarna själva som väljer att få sina ärenden granskade.

Flera socialsekreterare poängterar hur kollegorna kan vara till hjälp vid beslutsfattandet genom att komma med stöd och testa argumentationen. Detta är något som socialsekreterarna uttrycker att de framför allt gör när de är i en ”gråzon”.

Och det finns ju också fall man ser liksom någon typ av gråzon utifrån det man själv känner till och då försöker ... då lägger vi ju tid på att bolla med kollegor och så, mellan varandra, bara utgå från vad olika erfarenhet och liksom så. (A5, gruppintervju)

Och mina kollegor har ju mera erfarenhet än vad jag har, så då brukar jag fråga: ”så jag tänkte ge avslag på grund av detta” eller ”bevilja på grund av det här”. Och då brukar jag oftast får höra att: ”ja, men kör på det liksom. Hade vi också gjort”. (B1, individuell intervju)

Det kollegiala mötet kan fungera som en form av överläggande (Molander 2016) som kan användas för att ”testa” argumenten som socialsekreteraren lägger fram. Som jag tog upp innan vill socialsekreterare oftast inte fatta ett avslagsbeslut för att ”testa” om det håller i förvaltningsrätten, och samtalen med kollegor kan då fungera så att argumentationen i beslutstexten testas innan beslutet fattas. För B1 visar situationen även hur hen tänkte besluta på ett sätt som visade sig vara i enlighet med arbetsplatsnormen, förstått som kollegial konsensus, och att hen då får arbetslaget bakom sig. Men det finns även andra sätt som kollegorna kan användas som stöd vid beslutsfattandet.

Och sen själva beslutsformuleringen, jo men det är ju ... Jo, i vissa fall så kan vi göra det [i gruppen], för ibland så kan man veta att ... Man kan liksom fastna i det, man vet att man ska skriva ett avslag men man ... det är kanske det sista man inte kommer på hur, den sista touchen på beslutet för att det ska låta riktigt bra liksom. (A1, individuell intervju)

Vi kan diskutera ett ärende över lag såhär, liksom någon sitter och: ”hur ska jag fatta beslut om det här?”, ”Nej, men det där kan man ju inte bevilja” och så, ”Men hur ska vi motivera det” och ... Och så vrider vi och vänder på det och sen då. Någon har klart för sig att det: ”då ska du liksom ... Då ska du trycka på den och den punkten” och ”har inte bidragit” eller ”nej, men det där ingår inte i skälighetsnivå” eller så. Så att man hjälps åt. (B2, individuell intervju)

Kollegor kan även användas för att ge stöd i *hur* socialsekreteraren kan uttrycka sig i beslutstexten, vilket kan förstås som en hjälp att använda sig av det stridbara handlingsutrymmet, eftersom beslutstexterna behöver motiveringar som ”håller” för de olika granskningarna. Socialsekreterarnas användning av dessa möten går inte att förstå på samma sätt som socialsekreterarna använder sig av lagtext eller kommunala riktlinjer för att motivera sina beslut i beslutstexten. Samtalet som B2 återger visar snarare hur kollegorna hjälps åt för att hitta motiv från andra källor, som lagtext och handboken, vid skrivandet av beslutstexten. Vissa socialsekreterare tar upp hur de kollegiala samtalen kan användas för att hitta motiv för det beslut som socialsekreteraren själv önskar fatta:

Jag fick prata med en annan socialsekreterare och fråga: ”vad tänker du om den här bedömningen? Hur skulle vi kunna motivera det här?” [skratt] Hon sa till mig: ”det låter som att du vill bevilja det”. Och så sa jag så. Och så diskuterade vi det,

då hjälpte hon mig med det. Men det var rätt tidigt då jag hade börjat jobba, så.
(C8, gruppintervju)

Ovanstående situation menade C8 hände när hen var relativt nyanställd och mindre erfaren och flera socialsekreterare tar upp hur kollegors erfarenhet är en viktig aspekt när det gäller att fråga dem hur man kan motivera beslutet. En socialsekreterare tar även upp att den egna erfarenheten kan fungera som en resurs i sig i beslutstexten. En socialsekreterares erfarenhet blir en form av ackumulerad legitimitet som en nyanställd socialsekreterare troligen inte kan använda sig av.

Nej, men jag tänker att ju längre man har jobbat, desto större ... desto mer kanske man utnyttjar sitt handlingsutrymme och kan vila på viss erfarenhet för att kunna motivera bifall i vissa situationer. (C8, gruppintervju)

Denna ackumulerade legitimitet kan både knytas till att socialsekreteraren har en central position inom verksamheten och därmed inte är lättutbytt (Johansson & Seing 2022; Stranz 2002) eller att hen har en befäst position som anställd och därmed är svår för organisationen att avskeda (Johansson 1992/1997).

Det finns även exempel på hur samtalet med kollegor kan visa nya, eller tidigare okända, begränsningar. De kan medföra att socialsekreteraren uppfattar sitt handlingsutrymme som mindre. I materialet finns exempel där en socialsekreterare har önskat stöd i ett beslut men att det slutat i att arbetslaget menar att ett annat beslut bör fattas. Samtalen blir då något som blottlägger arbetsplatsnormer som inte var kända av socialsekreteraren.

Ibland händer det väl att jag känner att jag skulle vilja göra på ett sätt men tar till mig från gruppen att: ”nej, men så tänker vi inte”. Då får jag ju tänka som andra fast jag inte känner att det blir rätt själv. För att vi får ju ha något rättesnöre liksom, med likriktning i verksamheten. (B5, gruppintervju)

Det kan hända ibland att en kollega har ett ärende där han eller hon bestämt att avslå, men sen när vi sitter och diskuterar ärendet så blir det ett bifall i stället. (B4, individuell intervju)

Dessa citat visar hur arbetsplatsnormen kan uppfattas som något som begränsar socialsekreterarens handlingsutrymme, som en del av handlingsutrymmets strukturella dimension. Ifall socialsekreteraren önskar fatta det beslut som hen initialt planerade, kommer hen att behöva gå i strid med de rådande

arbetsplatsnormerna och den kollegiala ramen. Till skillnad från hur socialsekreterare förhåller sig till den legala och den politiska ramen uttrycker socialsekreterarna generellt inte att de behöver lägga mer tid på att skriva beslutstexter för att övertyga sina kollegor om att det är rätt beslut som fattas. Striden gentemot den kollegiala ramen tycks därmed inte gå till på riktigt samma sätt som mot de andra ramarna. Utifrån att socialsekreterarna diskuterar ärenden inom arbetslaget, och inte endast ser det som att det finns en tydlig arbetsplatsnorm som de ständigt fogar sig efter, går det att argumentera för att de kollegiala mötena även blir ett tillfälle att ta striden mot den kollegiala ramen.

Förstesekreterare och närmaste chefer som en resurs som ger ”extra tyngd”

Socialsekreterarna talar oftast om förstesekreterare eller närmaste chefen som en kollega snarare än en överordnad. I materialet finns exempel på hur förstesekreterare och chefer omnämns som någon som intar den politiska ramens perspektiv, men oftare tycks dessa personer inta den kollegiala ramens perspektiv. Bengtsson (2020) redogör för att förstesekreterare och närmaste chefer ofta är socionomer själva och har kommit till sin position genom en ”chefs karriär” (se även Probert & Svensson 2022). Socialsekreterarna ser dock inte dessa som sina jämlikar utan ser att de har någon form av mellanposition mellan arbetslaget och politikerna. I kommun C uttrycker exempelvis socialsekreterarna att chefen fungerar som en medlare mellan arbetslaget och politikerna som ”motar och stoppar och förmedlar” så att politikerna inte lägger sig i det dagliga arbetet. Ibland kan socialsekreterarna använda den asymmetriska maktrelationen mellan dem och förstesekreteraren eller närmaste chefen till sin fördel när det gäller motivering i beslutstexten.

Ja, jag tänker att om man kanske ger ett bifall och gör en bedömning att man ger just ett bifall till någonting som kanske generellt kanske ges avslag på. Då måste det ju framkomma hur man har tänkt och resonerat i beslutstexten och kanske gärna tillägga: ”i samråd med enhetschef”. Att man just har det liksom i texten. (B1, gruppintervju)

Just det här ”i samråd med”, det använder jag nog ofta när jag beviljar någonting utöver det vanliga. Någonting som inte brukar beviljas. Då känner jag, och jag då har tagit det med chef eller förste, då känner jag att jag vill få ner det för min egen

skull på något sätt. Att det här har skett i samråd med ... typ så. Så det är nog oftast när jag är ... När det är nog oftast när det är gynnande beslut som jag liksom, utav de ovanliga, som jag skriver det. (C5, gruppintervju)

Socialsekreterarna tar upp att det framför allt är när de ska bevilja något som annars brukar avslås som de för fram att beslutet är i samråd med förstesekreterare eller chef. Detta kan förstås som en resurs vid en strid mot den politiska ramen som används i pappersgöret, även om socialsekreterarna inte explicit uttrycker det så. En socialsekreterare uttrycker det som att det ger beslutet en "extra tyngd" att vara förankrat hos förstesekreteraren eller chefen. Detta förankrande kan förstås som att socialsekreteraren har säkrat godkännandet av sin användning av handlingsutrymmet (*validated discretion*, Hood 2020) genom att fråga förstesekreterare eller chef innan beslutet fattas. Socialsekreterarna poängterar att frågandet av närmaste chef är något som kan göras när det gäller avsteg från de kommunala riktlinjerna eller att bevilja en ansökan som annars hade fått avslag. Socialsekreterarna får därigenom chefens godkännande att använda det stridbara handlingsutrymmet. C7 beskriver nedanstående exempel som ett "specialärende" där hen pratade med chefen när hen upplevde att beslutet inte borde fattas utifrån rutinerna.

C8: Det kan vara lite svårare i och för sig, kan jag tycka, med löpande. Om de inte har följt sin planering så är det väldigt svårt att motivera ett bifall.

C7: Jag har ändå gjort det.

C8: Du har gjort det?

C7: [skratt] Den här månaden gjorde jag det.

C8: Ja?

C7: Men jag tyckte att det var ett specialärende för att personen i fråga mådde väldigt dåligt psykiskt och är boende i [ett boende] i kommunen, och har inte riktigt de möjligheterna att utföra de sakerna som var krav. Så jag pratade lite med enhetschefen och såg genom fingrarna lite i det ärendet. För det kändes som att ... Det kändes fel att straffa en människa som redan är straffad. (Gruppintervju)

Att föra fram att beslutet är i samråd med chefer eller förstesekreterare torde inte vara ett tecken på att socialsekreterarens handlingsutrymme är begränsat av dem. Snarare kan det förstås som att socialsekreteraren tar sig ett utrymme genom att åberopa detta samråd. Det är socialsekreteraren själv som väljer huruvida hen ska rådfråga chefer eller förstesekreterare, förutsatt att socialsekreteraren har

delegation att fatta beslut i ärenden själv. Det är också upp till hen vem hen väljer att rådfråga.

C5: Men när jag jobbade i [annan kommun] så hade jag ju en uppsjö av förste och då kunde jag ju gå till en snäll förste. [skratt]

C1: [skratt] Smart! (gruppintervju)

Ovanstående situation handlar om att bevilja något som inte ingår i kommunens riktlinjer, en cykel till en mor med flera barn. C5 redogör för att hen i den kommun hen jobbade tidigare vid sådana ärenden kunde gå till en ”snäll förste” och därigenom säkra godkännandet (Hood 2020) för ett beslut som hen själv ville fatta. Socialsekreteraren kan därmed ha en teleologisk inställning till rådfrågningen och fråga den person som hen tänker kommer att hålla med hen om det beslut hen redan vet att hen vill fatta.

I beslutstexterna visar sig denna motivering dock endast vid ett beslut som rör ett avslag på en ansökan om brandlarm och byte av lås, det vill säga ”livsföring i övrigt” för relativt ovanliga kostnader.

Ärendet har diskuterats med sektionschef [namn] och [namn]. (Beslut 11, kommun A)

Att använda sig av denna formulering tycks därmed inte vara vanligt för beslutsfattandet, men utifrån socialsekreterarnas utsagor går det att förstå som något de kan använda sig av vid ovanliga situationer eller ”specialärenden”.

Beslutstexten som ett internt arbetsdokument som granskas

Även om de absolut flesta socialsekreterare har ”egna” ärenden som de arbetar med finns det situationer där kollegor läser varandras beslutstexter och handlägger varandras ärenden.

Jag skriver det ju för klienterna och för mina kollegor för att de ska förstå, om inte jag skulle vara här så ska de kunna förstå när det här dyker upp någon gång vid något senare tillfälle hur jag tänkt och varför. (B2, individuell intervju)

Jag tänker också att det ska vara lätt för oss kollegor att gå in i varandras ärende när någon är sjuk till exempel och kunna förstå vad som har hänt i ett ärende, och läsa sig till det. (C1, individuell intervju)

Som socialsekreterarna tar upp är det inte ovanligt att olika situationer på jobbet gör att ett ärende sköts av en annan socialsekreterare, exempelvis när socialsekreterare täcker upp för kollegor som är sjuka eller på semester. Socialsekreterarna uttrycker då att den täckande kollegan ska kunna sätta sig in i ärendet och vad som har skett den senaste tiden. Beslutstexterna skrivs därför på ett sådant sätt att en kollega ska kunna gå in i ärendet och förstå varför ett beslut fattades.

C3: Jag motiverade inte gynnande beslut den första tiden jag jobbade, nästan aldrig. För jag tyckte att det var ... Jag tänkte så att: ”ja, men det får ju folk lita till att jag har gjort korrekt bedömning. Och ingen kommer klaga så. Ingen av klienterna kommer att klaga”. Men sen så märkte jag att när andra går in och granskar en så blir det, blir de väldigt irriterade ibland om de inte kan se varför man har gjort det. Och det var inte ... Det behöver inte vara att de ifrågasätter ... för att de ifrågasätter en, för det tänkte jag: ”de går väl lita på mig”, utan det kan vara så att det är svårt att se vad personen gör om jag bara skriver ”beviljas”. Då måste man ju ha journalfört rätt mycket annat. Det är bättre att skriva så att: ”personen gör det och det och detta, och därför så ... därför ska de beviljas”. Men det är ju mer arbete liksom. Men ... Mm ...

I: Men mer, om man säger, en intern funktion?

C3: Hundra procent, alltså det är verkligen internt. (Individuell intervju)

C3:s resonemang kring att skriva beslutstexten så att den klarar en intern granskning går både att applicera på den kollegiala och den politiska granskningen.

Socialsekreterarna beskriver det generellt som något positivt att de kan gå in i varandras ärenden och täcka upp för varandra. Dock medför denna möjlighet att det sker en kollegial granskning av beslutstexterna. Granskningen går att förstå som det jag i förra kapitlet beskrev som ett pantognostis, en allvetande granskning, eftersom socialsekreteraren aldrig kan vara säker på att en kollega inte kommer att läsa dessa ärenden. En socialsekreterare kan aldrig vara säker på att hen inte kommer att vara sjuk eller borta från arbetsplatsen när en situation uppstår som måste lösas innan socialsekreteraren kommer tillbaka. Denna potentiella granskning fick en extra dimension under studiens gång eftersom många

socialsekreterare började arbeta hemifrån på grund av covidpandemin. Socialsekreterare kan då gå in i kollegors ärenden, exempelvis om de täcker upp för dem, utan att besöka arbetsplatsen fysiskt. Granskningen kan därmed ske närsomhelst och på avstånd av kollegor som inte ens besöker eller ser socialkontoret. Granskningen är oannonserad och socialsekreteraren vet inte om hen kommer att bli granskad eller har granskats.

Arbetsplatsnormer utifrån konsensus och kontinuitet

Socialsekreterarna tar upp hur de ofta önskar en form av konsensus kring bedömningar inom arbetslaget. Aspekter av detta har jag tagit upp i tidigare kapitel rörande att de samtalar om hur SoL, förarbeten eller prejudikat kan eller bör tolkas.

Alltså jag tänker att ... att inte fastna i att här sitter jag med mina ärenden och jag gör som jag vill på mitt sätt. Utan att det är väldigt viktigt att få input av kollegorna också så att vi inte drar för mycket åt olika håll även om det är individärenden så tänker jag att ibland får man ha en viss samsyn i hur man ska hantera vissa saker.
(A5, gruppintervju)

A5 uttrycker det som att socialsekreterarna inom arbetslaget inte ska ”dra för mycket åt olika håll” utan att det ska finnas någon form av ”samsyn” i ärendet. Det finns en vilja att socialsekreterarnas bedömningar inte ska skilja sig för mycket åt, vilket kan tolkas som att socialsekreterarna vill undvika godtycklighet i bedömningarna. Utifrån att arbetsplatsnormer är allmänt godtagna handlingsregler visar den *konsensus som finns inom arbetslaget* på arbetsplatsnormer kring hur beslut ska fattas i en viss typ av ärende eller i en viss situation. Konsensus i arbetslaget kan fungera som en form av stöd eftersom socialsekreteraren vet att hen har gruppen bakom sig i en bedömning (jfr Hood 2020; Svensson 2018, 2021). Denna konsensus menar socialsekreterarna även är önskvärd eftersom klienterna annars kan få olika bedömningar som de sedan kan jämföra med varandra.

För också så i en liten kommun så känner många [klienter] varandra och det gäller ju till exempel när de är på ... När de sitter i behandlingsgruppen [och frågar:] ”vem har fått busskort till AA i [annan kommun] och vem har inte fått det?” Och

där har vi fått samla ihop oss och prata. Och komma fram till ungefär liknande bedömningar, ju. (A4, gruppintervju)

Förutom denna konsensus inom arbetslaget menar socialsekreterarna att det även ska finnas en *kontinuitet inom enskilda ärenden*. Då socialsekreterarna redogör för att de täcker för varandra menar de att de i största mån försöker besluta i likhet med hur ordinarie socialsekreterare har beslutat innan.

Och sen tänker jag ju såhär, om jag under sommaren ska gå in och fatta ett beslut då försöker jag ju i den mån jag kan att gå på den linjen som den tidigare handläggaren har gjort. Så länge jag känner att jag kan stå för beslutet. För att ibland så blir det tvetydigt om någon har påbörjat kanske en process och så går jag in och gör ett helomslag då, så att försöka att köra på en linje för annars blir det otydligt för klienten. (A3, gruppintervju)

A3 menar att hen försöker bedöma i samma linje som klientens ordinarie socialsekreterare gjorde och att om så inte görs kan det bli otydligt för klienten vad som gäller. Socialsekreterarna försöker därigenom fatta beslut på ett sådant sätt att det blir en form av kontinuitet för klienten. Beslutstexten fungerar då som en form av organisatoriskt minne (Cedersund 1992) som visar hur bedömningar för denna klient tidigare har gjorts. Men som A3 poängterar måste hen fortfarande kunna ”stå för beslutet”, vilket medför att hen kan välja att fatta ett annat beslut, något som då medför att hen går emot sin kollegas bedömning. I detta fall blir A3 den granskande kollegan och kan då se huruvida klientens ordinarie socialsekreterare fattar beslut i linje med arbetsplatsnormerna i form av konsensus i arbetslaget.

Både strävan efter konsensus och kontinuitet kan uppfattas som att det begränsar socialsekreterarnas handlingsutrymme, även om de själva uttrycker att en sådan ”samsyn” oftast är positiv. Konsensus som arbetsplatsnorm går att förstå som att mötet i arbetslaget skiftar från att utgöra en del av handlingsutrymmets epistemiska dimension, där socialsekreterarna resonerar med varandra för att få en mer likvärdig bedömning, till att bli en del av handlingsutrymmets strukturella dimension, där mer eller mindre konkreta begränsningar i form av arbetsplatsnormer utkristalliseras. Genom att det skapas en konsensus kring hur en viss typ av ärende eller fråga bör hanteras, kommer en socialsekreterare som inte önskar besluta på det sättet att motsätta sig gruppens vilja och därigenom den kollegiala ramen.

Samtidigt bör det understrykas att arbetsplatsnormen inte nödvändigtvis *endast* skapas genom en vilja till konsensus. Hade arbetslaget endast strävat efter konsensus hade det aldrig uppkommit normer om att bevilja mer än de kommunala riktlinjerna, vilket återfinns i vissa citat rörande arbetsplatsnormer.

Sen är det olika, det känns som det etableras lite grann olika kulturer på olika arbetsplatser. Jag menar i [annan kommun] så fanns ju ... det fanns ju riktlinjer kring att bevilja pengar till arbetsresor, busskort. Och kunde man ju själv kanske följa dem och gå och ge ganska mycket avslag för detta, men sen visar det sig att alla andra beviljar det för alla andra saker och då känns det orättvist att jag ska sitta där och göra avslag för alla mina klienter och då blir det kanske att det sprider sig som ringar på vattnet att vara lite mer generös än vad vi kanske borde vara. (C5, gruppintervju)

Och sen kanske det händer massor i den personens liv just den här månaden, jag hade sådant typexempel här med en kvinna som hamnat i återfall, där barnet blev omhändertaget och dattan och dattan. Och så sitter jag och säger: ”fast jag sa ju till henne förra månaden att bilen skulle väck, men är det rimligen verkligen att jag ska medräkna den här förbaskade bilen efter allt den här människan har gått igenom nu?”. Och då sa ju alla mina kollegor: ”nej, det ska du ju inte”. Såklart liksom. Men ska rätt vara rätt skulle jag egentligen gjort det ju, och då hade hon ju fått ett helt avslag för att den här bilen kunde vara värd lite pengar. (A4, gruppintervju)

C5:s citat rör den kommun hen tidigare var anställd i och kan illustrera hur arbetsplatsnormen, eller kulturen som hen uttrycker det, inte nödvändigtvis innebär att hålla sig inom de kommunala riktlinjerna. För arbetsresor tycks snarare arbetsplatsnormen ha varit att göra avsteg från den kommunala riktlinjen och bevilja detta mer frikostigt. Likaså visar A4:s citat på hur det finns konsensus i gruppen kring att göra avsteg från den kommunala riktlinjen om att fordon ska säljas innan klienten kan få rätt till bistånd.

Den kollegiala ramen kan därmed förstås som något *vid sidan om* den legala och den politiska ramen och inte endast som ett mellanting och medlande mellan dem. Båda ovanstående exempel visar på arbetsplatsnormer som innebär beslut över den kommunala riktlinjen och i materialet finns inga exempel på arbetsplatsnormer för att bevilja lägre än den lägstanivå som den legala ramen förordar. Det går därmed att förstå de kollegiala arbetsplatsnormerna som att de delvis bygger på en syn på det ekonomiska biståndet i kommunen som för lågt,

en syn som socialsekreterarna redogjorde för rörande riksnormen (se kapitel 7). Den kollegiala ramen och arbetsplatsnormerna har därmed potential att utgöra en form av motstånd mot den politiska ramen.

Den kollegiala ramens sociala tryck

Den kollegiala ramen har inte samma typ av tydliga åtgärder som den legala ramens ändrande av beslut eller den politiska ramens påverkan på delegation och tjänst. Det finns utifrån den kollegiala ramen inte några strukturella ansvarsmekanismer som hindrar socialsekreteraren att fatta ett visst beslut och ett beslut som fattats kan inte ändras i efterhand av kollegorna. Samtidigt uttrycker socialsekreterarna att det finns aspekter som gör att de förhåller sig till den kollegiala ramen som mer än endast ett rådgivande forum.

Ja, vi skulle också kunna ta vilket gynnande beslut som helst i teorin eftersom vi har delegation på det, det finns ingenting i lagstiftningen som hindrar att man är generösare; men man hade ju blivit ifrågasatt till tusen, man hade blivit utmobbad. Och då menar jag, jag tycker att jag har snälla kollegor. (C3, individuell intervju)

Sen så när jag började jobba här då var det andra kollegor i gruppen, också annat arbetsklimat där många kunde känna att jag vågar inte lyfta detta för då blir jag attackerad ... inte ”attackerad”, men jag blir liksom typ ”dumförklarad”. Alltså av kollegor, att: ”jaha, men det borde du veta liksom; det är basic”. (B1, gruppintervju)

Socialsekreterarna tar upp att det framför allt är utifrån sociala aspekter som de upplever att de inte kan eller bör skilja sig för mycket från resterande grupps bedömning. C3 tar upp att hen riskerar att bli ”ifrågasatt” av kollegorna och uttrycker det till och med som att det finns risk att bli ”utmobbad”. B1 uttrycker att hen riskerade att bli ”dumförklarad” ifall hen lyfte upp en fråga som kollegorna menar att hen borde kunna svaret på. På samma sätt som socialsekreterarnas professionella legitimitet sätts på prov vid en överklagan till förvaltningsrätten (Ponnert 2007), går det här att uttrycka det som att deras legitimitet även kan ifrågasättas av kollegorna. Det blir en form av *kollegialt ifrågasättande*. I likhet med Svensson (2018) och Hjort (2019) menar socialsekreterarna att det kan var svårt att avvika för mycket från gruppens bedömning. Socialsekreterarna uppger att det

finns en trygghet i att ha arbetslaget bakom sig vid ett beslut, en trygghet som torde försvinna ifall de slutar vara en del av gemenskapen. Möjligheten att använda sig av arbetslaget som resurs för att få hjälp med formuleringar eller att ”testa” argument torde vara mindre ifall resten av arbetslaget inte välkomnar socialsekreteraren. Förutom att vara en arbetsplats är socialtjänsten också plats för socialt umgänge och som C3 uttryckte tidigare är socialsekreterarna i kommun C en liten grupp där alla känner varandra. Detta kan bli ett socialt umgänge som tas från socialsekreteraren ifall hen blir ”utmobbad”.

Samtidigt skildrar socialsekreterarna att de inte nödvändigtvis måste foga sig efter kollegors bedömningar vid alla tillfällen och att det finns utrymme för viss oenighet inom arbetslaget.

Men för mig är det också viktigt att om jag har en kollega så ska kollegan kunna komma in och förstå min bedömning. Behöver inte hålla med i min bedömning, men ska kunna förstå min bedömning. (C4, individuell intervju)

Och så kan man göra en bedömning av de svaren som man får. Ibland håller man med kollegor, och ibland gör man inte det. (B1, gruppintervju)

Flera socialsekreterare uttrycker exempelvis att en kollega inte behöver hålla med om deras bedömning på ett sätt som de inte gör rörande den legala prövningen eller den politiska granskningen. Med undantag för de socialsekreterare som ”testar” avslagsbeslut (se kapitel 6) är det ingen socialsekreterare som tar upp att de kan bryta gentemot de andra ramarna på detta lättsamma sätt. Arbetsplatsnormerna eller kollegornas bedömningar blir därigenom något som socialsekreterarna förhåller sig till men som de inte strikt begränsas av utan som de kan ta strid mot. Socialsekreterarna poängterar att det inte nödvändigtvis finns total konsensus inom arbetslaget. I vissa fall kan det även vara så att ett ärende som upplevs som ”solklart” av en socialsekreterare kommer att förstås på motsatt sätt av dennes kollegor:

Så att på det sättet så tycker jag att vi gör ... vi har väldigt mycket, alltså, handlingsutrymme egentligen. Alltså sådant som vi inte ens tänker på, för att jag kan tänka mig att det är minst fem av mina ärenden som någon annan hade kollat på här och bara: ”nej, men detta är avslag. Solklart”. När jag tycker att det är solklart bifall. (C7, gruppintervju)

Sammanfattning

Socialekreterarna redogör för att arbetet med ekonomiskt bistånd på många sätt är ett kollegialt arbete. Formella möten i arbetslaget såväl som informella samtal mellan socialekreterare präglar hur socialekreterarna tar hjälp av varandra i beslutsfattandet. Detta sker bland annat genom att de ”testar” argumenten för de beslut de fattar, ett överläggande som Molander (2016) ser som en epistemisk ansvarsmekanism. Samtalen används också för att få stöd i hur en socialekreterare kan formulera sig. Genom att ta hjälp av kollegor, och då framförallt mer erfarna sådana, kan socialekreterarna använda sig av dem för att författa en mer underbyggd beslutstext. Dessa formella och informella träffar blir även forum där arbetsplatsnormer skapas, bland annat utifrån att försöka implementera den mer generella kommunala riktlinjen eller SoL på det enskilda och praktiska ärendet. De kollegiala samtalen kan även ses som ett tillfälle där arbetsplatsnormerna blottläggs.

Både de formella mötena och de informella samtalen används för att förankra beslutet i arbetslaget och kan såväl förstås som något som kan användas för att öka handlingsutrymmet som något som begränsar detta. När samtalet används som en resurs för att motivera ett beslut som socialekreteraren tänkt fatta går det att förstå detta som något som gör att socialekreteraren kan utöka sitt handlingsutrymme. Hen kan därigenom argumentera för sitt ärende på ett sådant sätt att hen kan ta strid mot de olika ramarna. Socialekreterarna uppger även att de kan använda sig av sin chef eller förstesekreteraren som en form av resurs i pappersgörat med beslutstexter eftersom de kan förankra beslutet hos hen och skriva att det är i samråd. Detta kan förstås som ett sätt att säkra godkännandet av användningen av handlingsutrymmet (*validated discretion*, Hood 2020) och därigenom minska risken för förskyllan ifall någon ram ifrågasätter beslutet. Dock kan förankringen i arbetslaget även förstås som något som sker på bekostnad av handlingsutrymmet eftersom de därigenom blir tvungna att förhålla sig till arbetsplatsnormer. Kerstin Svensson (2018, 2021) redogör för att det är en vanlig företeelse hos socialekreterare att förankra beslutet hos arbetslaget för att inte bryta mot solidariteten inom denna, något som kan förstås som en begränsning av handlingsutrymmet.

Socialekreterarna ger uttryck för att de önskar konsensus inom arbetslagets bedömningar samt kontinuitet inom enskilda klienters ärenden. Konsensus går

både att uppfatta som något som ger upphov till arbetsplatsnormer, att en samsyn i ett ärende blir det sätt som en viss fråga hanteras på, och som att viljan till konsensus *i sig* är en arbetsplatsnorm som är svår för socialsekreterare att bryta mot. Likaså finns det en vilja till kontinuitet genom att socialsekreterare som täcker upp för varandra i stort går på samma linje som klientens ordinarie socialsekreterare.

Beslutstexterna som socialsekreterarna skriver får en intern funktion eftersom de används av socialsekreterarna för att upplysa sina kollegor om vad som sker i ärendet. Detta liknar på sätt och vis hur Erlingsdóttir och Lindholm (2015) beskriver att journalanteckningar inom vården har en intern funktion trots att patienter kan ta del av dem. En viktig skillnad mellan beslutstexterna och journalanteckningarna är dock att beslutstexterna (till synes) är riktade till klienterna och adresserade till dem, den interna funktionen är därmed inte den explicita. När socialsekreterare täcker upp för varandra blir de även granskare av besluten själva och ser då huruvida kollegor fattar beslut i enlighet med, bland annat, arbetsplatsnormerna.

I materialet finns exempel på hur arbetsplatsnormen eller kollegiets konsensus är att gå emot den politiska ramen, något som medför att den kollegiala ramen måste förstås som något "utanför" eller "utöver" den legala och den politiska ramen och inte endast ett mellanting. Socialsekreterare uttrycker exempelvis att arbetsplatsnormen kan vara att gå över den kommunala lägstanivån eller att kollegial konsensus är att fatta beslut som kan ifrågasättas av politiker. Den kollegiala ramen har därigenom en potential att utgöra en form av motstånd mot den politiska ramen. Socialsekreterarna i den aktuella studien tycks använda de kollegiala mötena för att skapa en mer nyanserad bild av klientens behov utifrån den enskilda situationen snarare än att försöka passa in klienten i av organisationen förutbestämda ramar (jfr Goldman & Foldy 2015). Utifrån Mashaws (1983) uppdelning av administrativ rättvisa går det att se paralleller mellan arbetslagets resonemang och professionell rationalitet. Det finns vissa standarder att utgå från, men samtidigt finns det en acceptans av att det också måste göras någon form av professionell bedömning utifrån den enskilda situationen och klienten. Även om socialsekreterarna inte själva uttrycker det på det viset går det att argumentera för att arbetsplatsnormerna som är i konflikt med de kommunala riktlinjerna grundar sig i arbetslagets professionsbaserade praktik. Eftersom en majoritet av socialsekreterarna i varje kommun är socionomer går det

att argumentera för att de därigenom skapar arbetsplatsnormer som speglar det sociala arbetets ”solidariska förtecken” (Bergmark 1998) i större grad än ett arbetslag där majoriteten inte är socionomer (se exempelvis Jacobsson & Hollertz 2021 för redogörelse av arbetsplatsnormer inom Försäkringskassan där en sådan gemensam profession och längre högskoleutbildning saknas). Det finns i studien inte några uttryck för arbetsplatsnormer som går emot lagens intentioner eller lägstanivå.

Tidigare forskning har visat att beslutsfattare använder den kollegiala gruppen både för att få stöd i beslutsfattandet och för att det kan utgöra en form av begränsning och trygghet att förankra beslutet i arbetslaget. Det här kapitlet bidrar till denna forskning genom att visa att socialsekreterarna, i viss mån, själva kan välja hur de använder sig av den kollegiala gruppen. Exempelvis kan socialsekreterarna välja vilka ärenden de förankrar i gruppen, och när de förankrar beslut hos förstesekreterare eller chefer kan socialsekreteraren välja vem hen ska förankra beslutet hos för att kunna fatta ett sådant beslut som hen önskar. Samtidigt upplever flera socialsekreterare den kollegiala ramen som något begränsande, eftersom det kan vara besvärligt, men inte omöjligt, att gå emot arbetslagets bedömning. Kapitlet visar även hur socialsekreterarnas beslutstexter ständigt blir granskningsbara genom att de finns i det digitala systemet och de måste därmed utgå från att deras beslut kan komma att granskas av kollegor. Det digitala panoptikon som socialsekreterarna befinner sig i rör därmed inte endast hur politiker kan granska deras ärenden (se kapitel 7) utan även hur kollegorna granskar varandras ärenden, och är något som socialsekreterarna inte kan ”gömma” sig från. För den kollegiala ramen är övervakningen mer omfattande än ett ”klassiskt” panoptikon (allseende) eftersom det inte endast rör övervakningen i det fysiska rummet utan kan ses som ett pantognostis (allvetande), precis som för den politiska ramen. Den kollegiala ramen är därigenom något som socialsekreterarna inte kan undkomma att förhålla sig till, även om de inte upplever denna ram som lika tvingande som den legala eller den politiska ramen.

Även om det går att se de tre ramarna som enskilda ramar som överlappar vissa handlingsalternativ samt ibland inte överlappar andra, går det inte att förstå socialsekreterarens handlingsutrymme utifrån att detta är tre *separata* ramar eller tre separata granskare att fatta beslut utifrån. För att förstå socialsekreterarens handlingsutrymme vid ekonomiskt bistånd måste alla tre ramarna beaktas, vilket beskrivs i nästa kapitel.

Kapitel 9 – Det fogade och det stridbara handlingsutrymmet och pappersgörat

Jag har i de tre föregående kapitlen redogjort för hur de olika ramarna ger och begränsar socialsekreterarnas handlingsutrymme samt hur socialsekreterarna förhåller sig till dem. Det här kapitlet, som är avhandlingens sista empiriska kapitel, tar ett helhetsgrepp kring de tre ramarna och hur socialsekreterarna förhåller sig till dem vid beslutsfattande. Kapitlet har ett fokus på vilka ärenden som socialsekreterarna väljer att fatta beslut utifrån det fogade handlingsutrymmet, det vill säga det handlingsutrymme som är inom samtliga tre ramar, respektive när de väljer att fatta beslut utifrån det stridbara handlingsutrymmet, det vill säga när de upplever att de måste argumentera mot någon av ramarna. Jag tar även upp det pappersgöra som är en viktig del vid beslutsfattandet utifrån såväl det fogade som det stridbara handlingsutrymmet, även om pappersgörat tar olika form vid de olika utrymmena. Kapitlet bygger vidare på de tre tidigare empiriska kapitlen.

Kapitlet inleds med en redogörelse av avvägningen mellan att besluta utifrån det fogade och det stridbara handlingsutrymmet för att därefter problematisera dessa två former var och en för sig utifrån dess pappersgöra och dess påverkan på beslutsfattandet. Kapitlet avslutas med en sammanfattning av analytiska fynd och kopplar samman dem med tidigare forskning samt lyfter fram vad kapitlet bidrar med.

Avvägningen mellan det fogade och det stridbara handlingsutrymmet

En central aspekt i socialsekreterarnas arbete med ekonomiskt bistånd, som visar sig i de tidigare kapitlen, är att avgöra i vilka ärenden som de bör foga sig efter samtliga ramar och när de väljer att strida för beslutet. Med risk att jag återupprepar mig betonar jag återigen att det fogade handlingsutrymmet inte medför att socialsekreteraren tvingas att foga sig utan snarare att hen väljer att foga sig. De ärenden som socialsekreteraren fattar beslut om inom det fogade handlingsutrymmet fattas med en relativ säkerhet om att beslutet inte ifrågasätts om det granskas utifrån någon ram. Dessa ärenden präglas av snabbt och relativt enkelt beslutsfattande. Beslutsprocessen blir rutinartad och besluten ses som "standard" av de intervjuade socialsekreterarna. Som jag tagit upp tidigare är en förutsättning för att socialsekreterare ska använda sig av det fogade handlingsutrymmet att det finns en viss överlappning mellan de olika ramarna. Likaså är en förutsättning att socialsekreteraren inte har en moralisk övertygelse (Ponnert 2007) att avvika från denna rutinlösning eller att hen uppfattar det som att hen inte har kompetensen eller tiden att ta strid mot någon ram.

Beslutsfattandet utifrån det stridbara handlingsutrymmet präglas däremot av att socialsekreteraren måste ta höjd för att beslutet kan bli ifrågasatt vid en potentiell granskning av beslutstexten. Därmed måste socialsekreteraren motivera de här besluten på ett mer tidskrävande sätt, framför allt genom att skriva mer utförliga motiveringar i beslutstexten som "håller" för granskning. Om de potentiella granskarna inte övertygas när de granskar en beslutstext, kommer socialsekreteraren att riskera respektive rams åtgärder: att beslutet ändras, att socialsekreterarens delegation eller tjänst äventyras respektive att kollegor ifrågasätter beslutet. En förutsättning för att välja det stridbara handlingsutrymmet är att socialsekreteraren har en moralisk övertygelse att beslutet inte bör fattas utifrån rutinlösningarna samt att hen uppfattar att hen har kompetensen och tiden att ta strid. Samtidigt kan det finnas ärenden där det inte finns något utrymme som lämnas av alla tre ramarna eftersom de inte överlappar alls. Vid den senare situationen kommer socialsekreteraren att bli tvungen att ta strid och måste då välja gentemot vilken ram.

Som jag tagit upp tidigare om den legala och politiska ramen uttrycker socialsekreterarna att konsekvenserna för klienten är den huvudsakliga

epistemiska aspekten som guidar dem i beslutandet och huruvida de väljer att ta strid för ett beslut i ett visst ärende. Socialsekreterarna uttrycker att de gör avsteg från riktlinjer och att de motiverar avslagsbeslut som förvaltningsrätten kan tänkas ifrågasätta om de anser att beslutet därmed får bäst konsekvenser för klienten. Likaså uttrycker socialsekreterarna att det kan medföra bättre konsekvenser att *inte* ta strid för ett beslut och att besluta utifrån det fogade handlingsutrymmet och snabba rutiner.

Nedanstående citat visar hur socialsekreteraren väger konsekvenserna av beslutet utifrån att det inte är något som är lätt att uppfatta eller uppskatta (jfr McBeath & Webb 2002).

Väger lite för- och nackdelar, vad händer om jag fattar ett avslagsbeslut gällande det här? Uppenbarligen behovet från klienten. Vad händer ... Vad skulle kunna hända ifall bifall? Kan det hjälpa personen? Kan det göra en förflyttning? Kan vi få personen på banan igen om det kanske gäller missbruk? Ja/nej? (C6, gruppintervju)

Som C6 poängter kan det vara många faktorer att beakta. Socialsekreterarna resonerar både kring konsekvenser i det kortare perspektivet, som ifall klienten har mat för dagen eller kan betala sin hyra, och i det längre perspektivet, ifall de upplever att klienten gör en ”förflyttning” och kommer närmare arbetsmarknaden eller om hen riskerar att fastna i en destruktiv utveckling som missbruk. Socialsekreterarna ser därmed till vad konsekvenserna för olika beslut blir för klienten och väljer därefter huruvida de använder det fogade handlingsutrymmet de ges eller när de strider mot någon ram.

Valet mellan det fogade och det stridbara handlingsutrymmet går att likna vid Sahlins (2019) begrepp dubbel diskretionär makt eftersom socialsekreterarna kan göra undantag från reglerna och att det är upp till dem när de väljer att göra så. Socialsekreteraren väljer när hen ska foga sig efter samtliga tre ramar respektive när hen går in i strid och argumenterar mot någon ram. Utifrån Dworkins (1978) definitioner av handlingsutrymme går detta val att förstå som handlingsutrymme utifrån ett fritt val eftersom socialsekreteraren inte behöver berättiga för någon granskare varför hen tar strid i just detta ärende, även om hen måste motivera själva beslutet mer utförligt.

Socialsekreterarna uttrycker att det för vissa ansökningar inte nödvändigtvis finns *ett* rätt beslut att fatta, utan att både bifall och avslag skulle vara *rätt*.

A2: Det finns många beslut där både bifall och avslag är rätt.

I: Mm.

A2: Du vet att om du ger bifall så är det detta som är positivt och detta som är negativt. Om du ger avslag så är det detta som är positivt och detta som är negativt [illustrerar en balansvåg]. Alltså, det väger lika mycket ... (Individuell intervju)

Och där är någonstans också lagstöd för både bifall och avslag och där man för ett resonemang att: "om vi gör såhär", men å andra sidan "om vi gör såhär". Någonstans kommer vi ju fram till att man kan inte göra både och, man måste välja en sak och då väljer man ju det man väljer på grund av någonting och det ska framgå i beslutet. (C2, individuell intervju)

A2 illustrerar att ett ärende kan vara som en balansvåg där den ena skålen tippas över, vilket medför att ett visst beslut bör fattas. Men ibland finns en jämvikt, vilket medför att båda alternativen uppfattas som lika. Vid ett sådant läge måste därför socialsekreteraren se vilka aspekter som ges prioritet framför de andra, även om båda beslutsalternativen ses som både möjliga och rätt. C2 menar att även om två beslutsalternativ uppfattas som möjliga är det endast ett som går att fatta och att det då är detta beslut som ska motiveras i beslutstexten.

För vissa ansökningar finns inte ett fogat handlingsutrymme eftersom det inte finns några handlingsalternativ som *tydligt* är inom samtliga ramar. Ett exempel som jag tagit upp både utifrån den legala och den politiska ramen är de teoretiska överskotten som vissa klienter har då de under en period innan ansökningstillfället haft mer inkomster än riksnormen, vilket medför att de enligt kommunernas beräkningsgrund torde vara självförsörjande. En socialsekreterare kan välja att räkna med dessa inkomster och avslå ansökan, men måste då motivera detta på ett tydligt sätt för förvaltningsrätten eftersom klienten kan överklaga (se kapitel 6). Detta blir därigenom ett handlingsalternativ inom det stridbara handlingsutrymmet. Socialsekreteraren kan även välja att inte inkludera överskottet, men måste då motivera varför så inte görs i en politisk granskning eftersom politikerna kan ifrågasätta varför ansökan inte avslås, vilket medför att även detta handlingsalternativ är inom det stridbara handlingsutrymmet (se kapitel 7). I dessa ärenden kan inte socialsekreteraren välja att foga sig efter samtliga ramar eftersom de ställer motstridiga krav på, och begränsningar för, beslutet. Socialsekreteraren måste ta strid och valet blir i stället *vilken* ram hen strider mot. Andra exempel där det fogade handlingsutrymmet inte finns är där arbetsplatsnormen är mer generös än den kommunala riktlinjen, vilket exemplet

på busskort och försäljning av bil visade i föregående kapitel (se kapitel 8). En socialsekreterare måste då välja om hen ska ta strid mot den politiska ramen, om hen beviljar mer än riktlinjerna, eller den kollegiala ramen, om hen beviljar mindre än sina kollegor och då inte följer arbetslagets konsensus. Socialsekreteraren har därigenom inte någon möjlighet att fatta ett beslut inom det fogade handlingsutrymmet, eftersom detta inte finns i ärenden där de olika ramarna är i konflikt med varandra. Socialsekreteraren måste då välja vilken ram hen strider emot.

Som jag har tagit upp tidigare bör inte det fogade handlingsutrymmet förstås som att socialsekreteraren tvingas foga sig efter de olika ramarna, utan hen har oftast en möjlighet att strida. Samtidigt finns det tillfällen där socialsekreterarna upplever att en sådan strid skulle vara väldigt svår. Valet att strida för beslut är avhängigt socialsekreterarens möjlighet att ta denna strid, att hitta beslutsmotiv som "håller" för granskning gentemot de olika ramarna. En socialsekreterare kan uppleva att ett visst beslut skulle ge en bättre konsekvens för klienten, men samtidigt uppleva att hen inte kan motivera detta på ett sätt som övertygar potentiella granskare. Exempel på det är att beräkna biståndet med en högre beräkningsnorm, något som kan påverka ifall en ansökan bifalles eller avslås. Socialsekreterarna säger att de önskar att biståndet var högre, men säger att det skulle vara svårt att motivera på ett övertygande sätt för politiker och kollegor.

En form av beslutande som det finns empiriskt stöd för i materialet, men som är svårt att placera in i de två kategorierna det fogade och det stridbara handlingsutrymmet, är när socialsekreteraren inte tycks bli avskräckt av ramarnas åtgärder. Det tydligaste exemplet på detta i materialet tog jag upp om den legala ramen och de socialsekreterare som menar att de kan "testa" ett avslag för att få det prövat av förvaltningsrätten (se kapitel 6). Det uppger de att de gör för att få ett förtydligande av gällande rätt. Det här exemplet går att kategorisera som en form av *medvetet försummande av ramarna*, där socialsekreterarna medvetet bortser från att beslutet kan ifrågasättas av en ram. Men som sagt, det är inte en vanlig form av beslutsfattande i avhandlingen.

Det fogade handlingsutrymmet

För många ärenden uttrycker socialsekreterarna att de kan fatta beslut snabbt och att dessa beslut inte kommer att ifrågasättas av någon potentiell granskare. Socialsekreterarna upplever inte att det finns skäl att avvika från det sätt som dessa ärenden vanligtvis beslutas och besluten blir därigenom rutinartade. C6 tar upp att eftersom det inte finns många frågetecken och en klient sköter planeringen finns det inte skäl att fatta något annat beslut.

Om man tänker såhär; löpande, hyra och så vidare; det rullar på. Det är inte så att man sitter och tänker: ”hmm ... Är det avslag det här, eller bifall?”. Det är ändå det löpande, det känns inte som att man har lika mycket frågetecken om det inte ... Är det någon som har då planering genom våran arbetsmarknadsåtgärd och det rullar på och det finns inga röda flaggor därifrån, då är det ju egentligen som du säger att ... Det är ändå solklart bifall, då kanske man inte sitter och tänker så mycket mer på motiveringen. Den personen sköter sin planering, punkt. (C6, gruppintervju)

Ofta så är det ju, om de är sjukskrivna till exempel, om de inte har någon SGI, de löper ju på ganska fort. [---] De sköter sig, de går på sina samtal med vården och sådär. De besluten går ju kvicksnabbt att göra egentligen. (A6, gruppintervju)

Exempel på avslag inom det fogade handlingsutrymmet är när en klient har andra medel att leva på (och då inte endast teoretiskt överskott), då klienten inte skickar in begärda handlingar eller går att nå samt då något som klienten söker för enligt lag redan ingår i den beviljade riksnormen (se kapitel 6).

Pappersgörat vid det fogade handlingsutrymmet präglas av ”klipp och klistrande” från andra redan skrivna texter (jfr Jacobsson & Martinell Barfoed 2019; Lauri 2016; Prior 2003). Att klippa in redan färdig text i stället för att skriva ny medför att socialsekreterarna kan skriva dessa beslutstexter relativt snabbt. Jag har tidigare tagit upp hur socialsekreterarna kan klippa in text från SoL för att använda i beslutstexten och förutom detta kan de även klippa in strofer eller textavsnitt från malltexter som finns inom kommunen samt från tidigare beslutstexter.

Ja, alltså vi har ju mycket dokumentation, det skrivs väldigt mycket, så kan man spara in lite tid på att skriva mindre ... Alltså inte mindre beslut, men att man kan gå till ett föregående beslut som också var ett bifall och ta det, och så ändrar man

summer och datum, och kanske eventuellt motivering till att passa aktuella ärendet jag har just nu. Och så har vi även en liten funktion där man kan infoga färdiga fraser som finns i systemet. [---] Och det tycker jag är jättevärdefullt, för det kan bli ibland långa, långa liksom anteckningar och långa beslut som tar kanske en ... ett par timmar att fullfölja. Och man har ju rätt så mycket på sitt skrivbord så det tycker jag är bra att man kan liksom kopiera, klippa och klistra. (B1, individuell intervju)

De tidigare beslutstexterna och malltexterna utgör ett organisatoriskt minne (Cedersund 1992) eller en lagrad yrkeskunskap (Karlsson 2006) som socialsekreteraren kan använda som resurs i sitt eget skrivande av beslutstexten. Eftersom beslutstexter och malltexter finns inom kommunernas digitala arkiv och eftersom lagtexter eller andra rättskällor finns tillgängliga på internet, är det enkelt för socialsekreteraren att hitta dem samt klistra in dem i den aktuella beslutstexten. Socialsekreterarna säger att de försöker hinna läsa igenom beslutet så att det inte blir fel när en annan text klistras in, men även att dessa fel ibland händer. Det går att förstå användningen som att ambitionerna sänks och att socialsekreteraren ”nöjer sig” med en färdigskriven text (jfr Höjer et al. 2021). Socialsekreterarna poängterar att de fortfarande försöker se till klientens unika situation för att se om de bör fatta beslutet utifrån det fogade handlingsutrymmet, med förenklat pappersgöra, eller om de upplever att de behöver strida för ett annat beslut.

Eftersom socialsekreterarna har en begränsad arbetstid att handlägga ärenden på finns inte endast en avvägning av om ett ärende ska beslutas utifrån det fogade eller det stridbara handlingsutrymmet utan även en fråga om vilka ärenden som socialsekreteraren prioriterar att lägga tid på.

Ibland får man begränsa sig själv, i både texter och beslutsfattande. För att tiden är den som den är liksom, vi har på jobbet. (A2, individuell intervju)

I Marie Wörléns och Åke Bergmarks (2012) studie av prioriteringar inom socialtjänsten uppgav 90 procent av socialsekreterarna att de var tvungna att prioritera mellan ärenden och att tidsaspekter var den viktigaste aspekten som gjorde att alla ärenden inte kunde prioriteras. Socialsekreterarna i den aktuella avhandlingen poängterar att de kan ägna sig åt mer tidskrävande socialt arbete för vissa ärenden medan de kan låta andra ärenden ”lunka på”.

Och lite mer socialt arbete, så är det ju när man sitter med ett gäng klienter egentligen som man ska handlägga varje månad. Det är inte alla man hinner jobba socialt med varje månad, och då är det precis som du [A5] säger, vissa människor där händer det så mycket kring så de måste man jobba ... Då måste man gå in i ärenden mycket mer för att sätta sig in i vad har egentligen skett. Vad har han eller hon eller hon egentligen gjort? Och sen de som sköter sig själva lite grann, där det bara lunkar på, de bara: ”men ni får sköta er själva lite till”, för att man ska hinna med liksom. (A6, grupp)

Har jag utrymme att investera mig i det här ärendet eller är det många fler ärende som engagerar mig? (C9, gruppintervju)

Att låta vissa ärenden ”lunka på” kan uppfattas som ett sätt att hantera en ansträngd arbetssituation men ändå få tid att ”jobba socialt” med ett fåtal utvalda ärenden. Vissa ärenden kan handläggas utifrån det fogade handlingsutrymmet, som präglas av tidseffektiva rutiner, medan andra ärenden därigenom kan få ta mer tid i anspråk. Men detta mer aktiva förhållningssätt, vilket är en förutsättning för att kunna använda sig av det stridbara handlingsutrymmet, är något som endast går att använda sig av i ett fåtal utvalda ärenden. Socialsekreterarna gör en bedömning utifrån klienternas situation för att se vilka ärenden som de upplever behöver mer tid, bland annat för att se vilka de behöver träffa, men även för att se i vilka ärenden de måste ägna mer tid åt att skriva beslutstexter. Ett sätt att förstå denna prioritering mellan ärenden är att socialsekreterarna förenklar yrkesutövningen för vissa ärenden, utifrån det Skillmark (2018) kallar en rationaliserande diskretionär position, för att därigenom lösgöra mer tid åt andra ärenden som de upplever behöver denna tid mer (jfr Tummers & Bekkers 2020). Till skillnad från att sänka ambitionerna utifrån Höjer et al. (2021) och den rationaliserade diskretionära positionen utifrån Skillmark (2018) uttrycker socialsekreterarna att detta arbetssätt är något de använder i *vissa ärenden* medan de lägger mer tid på andra ärenden. Det är med andra ord inte en permanent strategi för att hinna med sin arbetsbörda.

De ärenden och ansökningar där socialsekreterarna fattar beslut i det fogade handlingsutrymmet, det vill säga där beslutet relativt lätt tål respektive rams granskning, beskriver flera socialsekreterare som en tråkig aspekt av arbetet medan andra beskriver att det kan vara skönt med så enkla och snabba beslut. Vissa socialsekreterare uttrycker att de genom erfarenhet har blivit mer effektiva i sitt beslutsfattande, vilket skapar utrymme för annat socialt arbete.

Ja, man blir ju effektivare liksom. Man vet ju mer vad som ska kollas av och vad som är nödvändigt tänker jag. Så är det nog. Jag lägger mer tid på att träffa folk idag, bortsett från coronatid, än vad jag gjorde förr. (A4, gruppintervju)

Det stridbara handlingsutrymmet

De ärenden där socialsekreterarna fattar ett beslut som troligen kommer att ifrågasättas av någon ram, och därmed behöver strida för det, präglas av en mer aktiv roll som författare samt ett mer tidskrävande pappersgöra. Socialsekreterarna menar att dessa beslutstexter inte kan skrivas genom att klistra in malltext eller stycken från tidigare beslutstexter. Vissa ärenden ses som ”unika”, vilket medför att socialsekreterarna inte då heller kan använda sig av malltexterna som är anpassade efter standardförfaranden.

Det underlättar väldigt mycket om man har färdiga mallar liksom, man behöver inte skriva om och om igen liksom, speciellt när det är enkla ärenden och då har vi egna mallar liksom man använder. Men alltså tunga ärenden, ärenden som behöver skrivas i detalj, det ska man inte använda någon mall eller färdigt beslut, det man ska skriva själv tänker jag. (B4, individuell intervju)

Dock går det ju inte att ha mallar på allt, för det kommer ju så mycket ovanliga och unika ansökningar ibland. (B3, individuell intervju)

I socialsekreterarnas utsagor om ”unik situation” går det att förstå detta begrepp som att det rör ovanliga ärenden som inte delar egenskaper med andra ärenden, och att det då inte finns någon rutin att falla tillbaka på. Men flera socialsekreterare för även fram det ”unika” som något som de kan betona i beslutstexten för att motivera varför ärendet inte bör hanteras rutinmässigt (se resonemang kring ”unik” i kapitel 6 och 7). Socialsekreterarna uttrycker att pappersgörat vid dessa tunga och unika ärenden, utifrån båda definitionerna av ”unik”, går ut på att själva skriva en beslutstext som motiverar det tagna beslutet och varför det inte går att besluta rutinmässigt.

Om motivering till förvaltningsrätten har Justitieombudsmannen uttryckt att en ”standardmotivering” inte fyller kraven för beslutsmotivering (*rörande färdtjänst för fritidsresor*, JO:s beslut 2012-11-16, Dnr 6344-2011). Socialsekreterarna torde därmed inte kunna använda sig av malltexter vid avslagsbeslut. I materialet går det

att se att socialsekreterarna vid vissa avslag tar höjd för att förvaltningsrätten kan ifrågasätta beslutet (stridbart handlingsutrymme) och därigenom skriver en längre beslutstext som motiverar det tagna beslutet. Dock finns det även i materialet kortare beslutstexter för avslag där detta endast motiveras med malltext eller inklippta strofer, beslutstexter där socialsekreteraren troligen utgår från att avslaget inte kommer att ifrågasättas av förvaltningsrätten (fogat handlingsutrymme). Vissa avslagsbeslut motiveras därmed med ”standardmotiveringar” trots Justitieombudsmannens invändning.

Flera socialsekreterare uttrycker att de kan klippa in strofer från andra texter även när de fattar beslut som avviker från rutinerna, men att de då använder dessa som en utgångspunkt snarare än att låta hela beslutstexten vara inklippt.

Alltså, skulle jag bevilja något mer än [kommunala riktlinjer för bredband], då hade jag behövt motivera det utifrån den här personen. Men om det inte finns skäl att göra den bedömningen så tänker jag att den typen av avslag, till exempel, hade vi haft en fördel av att de kanske var mer standard, för då är det lättare att [skriva]: ”fast här gör jag en lite annan bedömning”. Man lägger till den lite andra bedömningen. (C4, gruppintervju)

C4 uttrycker att det går att använda malltexten som utgångspunkt för att motivera varför det aktuella ärendet *inte* är ”standard” och att beslut därmed *inte* bör fattas utifrån rutin. Utöver själva malltexten blir det sedan ett pappersgöra för socialsekreteraren att skriva texten som visar varför just detta ärende inte är ”standard” och varför klientens ansökan om mer kostsamt bredband bör beviljas.

Man kan ju ta vissa stycken ibland från någon dom eller från riktlinjer och så formulera om. Och man kan hänvisa till domar och så, kan vi ibland göra i vissa fall när det är ... man känner det är relevant. Men annars så blir det ju ens egna ord, hur man skriver. Absolut. (A1, individuell intervju)

[...] när man har hållit på några år så har ju rätt så mycket varit i domstolar, eller man har sett saker som man kan klippa ut och sånt; så då är det ... känns det som att: ”ja, men den här formuleringen funkar”, liksom. (C3, individuell intervju)

A1:s och C3:s resonemang kan förstås som att de genom erfarenhet vet vad som kan hämtas från andra källor, och i viss mån omformuleras, för att övertyga en viss granskare. Exempel på detta från tidigare kapitel är hur socialsekreterarna använder sig av lagtext och kommunala riktlinjer som resurs i beslutstexten för att

motivera det beslut de önskar fatta. I pappersgörat finns en hantverksskicklighet i att kunna skriva beslutstexter utifrån en viss situation, med hjälp av vad som skrivits tidigare, för att övertyga granskare som representerar den ram som beslutet går emot. C3 uttrycker även att en anledning att använda sig av de fraser som hen menar inte är hens ”egna ord” är för att visa att hen behärskar ”terminologin som är etablerad” och därigenom förmedlar att hen är insatt i området och kan ”hantverket”.

Socialsekreterarna menar inte endast att de behöver ha rätt ”formuleringar” för att övertyga granskare utan att beslutstexten ska framstå som tydlig och stringent samt att den ska ”flyta på”.

Att det ska bli en röd tråd för läsaren, att det ska kännas logiskt att du motiverar och sen blir det ett bifall eller ett avslag, liksom. Man ska ju kunna veta redan när man läser bedömning vad beslutet kommer att bli. Ibland kan det vara svårt, och då får man lägga tid på att liksom få det ... att motivera det så att man förstår varför vi fattar endera beslut. (C1, gruppintervju)

Ja, men jag tänker att man försöker hålla ryggen fri lite. Och liksom motivera det så att det ska te sig självklart för vem som helst. (A5, gruppintervju)

Socialsekreterarna uttrycker att beslutet ska framstå som ”självklart” och ”logiskt” och deras pappersgöra består därmed även i att skriva beslut som framställer beslutet som logiskt. Denna logik behövs för alla beslut, men eftersom beslut inom det fogade handlingsutrymmet inte kommer att ifrågasättas på samma sätt kommer de inte att behöva samma övertygande beslutstext utan ofta kan beslutet framstå som logiskt för granskarna med en inklippt färdigskriven text. Att beslutet ska te sig som självklart går att se som att socialsekreterarna genom beslutstexten avser att skapa en objektiv bild av klientens situation (Hall, Slembrouch & Sarangi 2006; Nyström Höög 2012; Ström 2017), en beskrivning som ges för att läsaren ska komma fram till samma slutsats som socialsekreteraren. Att en beslutstext är skriven på ett sådant sätt att endast ett beslut framställs som möjligt för läsaren torde inte vara ett tecken på att det inte finns handlingsutrymme. Tvärtom kan detta ses som ett tecken på att socialsekreteraren aktivt använder sig av sitt handlingsutrymme, men skriver beslutstexten på ett sådant sätt att det inte framgår.

Eftersom socialsekreterarna menar att både bifall och avslag kan vara ”rätt” i vissa ärenden blir det upp till dem att skriva beslutstexten på ett sådant sätt att motiven för det beslut de väl fattar framstår som ”självklart”, trots att de själva anser att ett annat beslut hade kunnat fattas. Socialsekreteraren blir en ”dirigent”, för att använda Cedersunds (1992) ord. Men denna kontroll över beskrivningen behöver inte nödvändigtvis rikta sig mot klienten utan kan även vara ämnad för förvaltningsrätten, politiker och överordnade respektive kollegor som kan komma att granska beslutstexten.

Beslutstexterna inom det stridbara handlingsutrymmet kan ta väsentligt mycket längre tid att skriva, vissa beslutstexter menar socialsekreterare tar ”två/tre dagar” att skriva och dessa beslutstexter omfattar fler sidor än de för det fogade handlingsutrymmet.

B5: Enkla ärenden kan vara på en sida, en och en halv. Medan de där andra där man måste motivera mer på ens bedömningar och så, då kan man få fyra/fem sidor i värsta fall. Så det märks direkt på dokumentet vad det är för typ av ärende.

I: Ja, ok.

B1: Jag skrev avslag på åtta sidor en gång, så att.

I: Oj. [skratt]

B1: [skratt] Det tog tid, men vi fick rätt i förvaltningsrätten i alla fall. (gruppintervju)

Där får jag ofta lägga mer tid på hur ska formulera mig för att de ska liksom ... Jag måste formulera mig på ett rätt sätt: varför har den här personen rätt till bistånd för den har kanske inte gjort så mycket den senaste månaden på grund av psykisk ohälsa, missbruk? Det tar ju längre tid, hur ska jag formulera mig där, än att skriva: ”den här personen är på Arbetsförmedlingen och på stöd mot arbete och söker arbete och aktivitetsstöd”. Klart! Medans den här personen är hemlös, är uppe i något missbruk kanske, liksom sådär ... Då får jag lägga mer tid tycker jag på den motiveringen för jag tycker att det skulle kännas ok att bevilja den här bistånd ... (C5, gruppintervju)

B1 tar upp att en beslutstext för ett avslag hen skrev omfattade åtta sidor och tog lång tid. Det uppfattas som att denna tid och längd på beslutstexten var behövlig eftersom socialsekreteraren även lyfter fram att beslutet sedermera klarade den legala prövningen. C5 uppger att hen måste ha en omfattande motivering för ett bifallsbeslut eftersom klienten ”inte gjort så mycket” för att bli självförsörjande. Socialsekreteraren måste då redogöra för varför hen betalar ut kommunens pengar

trots att ansökan hade kunnat avslås, även om C5 inte explicit uttrycker att det är därför hen skriver motiveringarna i beslutstexten. Beslutstexterna i studien varierar i längd, de kortaste är om en sida (16 av 89 beslut) och de längsta är om fem sidor (2 av 89 beslut). Denna variation kan delvis förstås utifrån att det finns mer motiv som socialsekreterarna upplever att de behöver få med för att övertyga potentiella granskare vid vissa beslut medan andra beslutstexter smidigare går igenom denna granskning.

Jag har i de tre tidigare kapitlen redogjort för att socialsekreteraren befinner sig i en form av panoptikonsituation, eftersom deras beslut och beslutstexter har tre potentiella granskare och att socialsekreteraren inte kan vara säker på ifall hans beslutstexter kommer att granskas. Utifrån Healds (2006) kategorisering sker det en inomorganisatorisk vertikal granskning då politiker och överordnade granskar slumpvis utvalda beslut, en inomorganisatorisk horisontell granskning då kollegor granskar beslutstexterna när de täcker upp för varandra samt en mellanorganisatorisk granskning då avslagsbesluten överklagas och prövas av förvaltningsrätten. De inomorganisatoriska granskningarna blir ständigt närvarande som digitala panoptikon, eller pantognostis (se kapitel 7 och 8) eftersom dessa granskningar sker genom kommunens datorsystem. Att de tre olika granskningarna sker vid olika tillfällen och inte samtidigt medför att allt fler beslutstexter granskas, men det torde vara ytterst ovanligt att en beslutstext granskas utifrån samtliga tre ramar. Emellertid måste socialsekreterarna förhålla sig till alla tre ramarna eftersom varje beslut *kan* granskas utifrån dem, eller i alla fall varje avslagsbeslut.

I intervjuerna uttrycker socialsekreterarna att det är väldigt sällan ramarnas åtgärder faktiskt används gentemot socialsekreterarna. Det är sällan som socialsekreterares beslut ändras av förvaltningsrätten. Ingen socialsekreterare säger att hens egen lön, tjänst eller delegation har påverkats på grund av den politiska granskningen och ingen socialsekreterare säger att hen faktiskt är ifrågasatt av arbetslaget. Trots det uttrycker socialsekreterarna att de förhåller sig till SoL, till kommunala riktlinjer och arbetsplatsnormer och uttrycker en form av oro inför de potentiella åtgärderna. Socialsekreterarna skriver beslutstexter på ett sådant sätt att de inte riskerar att råka ut för dessa åtgärder, eller i alla fall minska risken för dem. Åtgärderna fungerar därför troligen som en form av ”hot” snarare än en bestraffande mekanism (Molander 2016) som korrigerar de socialsekreterare som bryter mot ramen.

Utifrån socialsekreterarnas utsagor går det att se att beslutsfattande utifrån det stridbara handlingsutrymmet framställs som ett krävande arbete som tar mycket arbetstid, men också att det utgör en del av det ”riktiga” sociala arbetet inom ekonomiskt bistånd.

Alltså själva den mekaniska processen, så att säga, det är kanske inte socialt arbete. Men alltså allting man väger in och så, och särskilt i ditt fall om du ska göra någonting utöver det vanliga och du kan motivera det liksom. Alltså du kan ge sociala skäl till det. Det är ju en form av socialt arbete skulle jag säga. (C5, gruppintervju)

C5 uttrycker att ett beslut som går ”utöver det vanliga” och där sociala skäl kan användas för att motivera beslutet är en form av socialt arbete. Andra socialsekreterare uttrycker att arbetet med ”det löpande”, ”kronor och ören” och ”kontroller” inte kan ses som socialt arbete. Det socialsekreterarna ser som ”riktigt” socialt arbete vad gäller beslutsfattandet är de beslut där de måste strida för att fatta ett visst beslut och där de kan använda sin kompetens och erfarenhet för att motivera beslutet genom beslutstexten. Socialsekreterarna uttrycker även att de använder denna kompetens och erfarenhet när de avväger om en ansökan ska beslutas utifrån det fogade eller det stridbara handlingsutrymmet, även om socialsekreterarna inte uttryckligen säger att detta är ”riktigt” socialt arbete. Socialsekreterarna menar även att de utför riktigt arbete när de samtalar med klienter.

Sammanfattning

Socialsekreteraren gör en uppdelning mellan de ärenden där de fattar beslut som inte kommer att ifrågasättas av någon som granskar det (det fogade handlingsutrymmet) respektive de ärenden där de fattar ett beslut som måste motiveras på ett tydligt sätt för att ”hålla” inför en potentiell granskning (det stridbara handlingsutrymmet). Oftast går det att förstå som ett val att foga sig efter ramarna eller strida för ett beslut, även om striden kräver tid och kompetens. I vissa ärenden lämnas dock inget fogat handlingsutrymme eftersom de olika ramarna ställer motstridiga krav och motstridiga begränsningar på

beslutsfattandet. Socialsekreteraren måste då ta strid, men kan välja vem hen strider emot.

Beslutsfattandet inom det fogade handlingsutrymme präglas av ett snabbt och rutinartat förfarande och beslutstexterna för dessa beslut präglas av ett pappersgöra där socialsekreterarna kan ”klippa och klistra” för att relativt snabbt få färdigt beslutstexten och därigenom lösgöra tid som kan läggas på andra ärenden och annat socialt arbete (jfr Lauri 2016). Socialsekreteraren blir en animatör (Goffman 1981) som använder sig av strofer skrivna av andra (och ibland av sina egna äldre texter) i skrivandet av beslutstexterna. Beslutandet utifrån det fogade handlingsutrymmet kan liknas vid att underlätta arbetssituationen genom att behandla klienten utifrån dess tillskrivna kategori (Lens 2008), som exempelvis ”sjukskriven utan SGI” eller ”klient som kan försörja sig med andra medel”, eller att på andra sätt förenkla arbetssättet för att hinna med arbetsbördan (Höjer et al. 2021; Skillmark 2018). Men socialsekreterarna ger uttryck för att de även ser till *vilka* klienter som kan hanteras utifrån detta förenklade arbetssätt och när socialsekreterarna ser det som ett ”unikt” ärende som kräver ett annat arbetssätt.

Socialsekreterarna lyfter upp att det framför allt är då det medför bättre konsekvenser för klienten som de väljer att strida mot någon ram, förutsatt att de upplever att de har kompetensen och tiden att göra så. De goda konsekvenserna kan förstås som principer (Dworkin 1978) eller värden (Peczenik 2009) som guidar socialsekreterarna i handlingsutrymmet eller att socialsekreterarnas moraliska övertygelse (Ponnert 2007) beror på om det ger goda konsekvenser för klienten eller ej. Detta fokus på konsekvenser är även i linje med SoL:s intentioner som en målrationell ramlag eller det sociala arbetets professionella värderingar (fr SSR u.å.). Pappersgörat i besluten inom det stridbara handlingsutrymmet präglas av mer krävande motivering av beslutet i beslutstexten, och socialsekreteraren blir vad Goffman (1981) kallar för en författare som skriver beslutstexten utifrån klientens unika situation för att övertyga potentiella granskare. Eftersom socialsekreteraren befinner sig i en panoptikonsituation (Foucault 1995) där förvaltningsrätten, politiker och överordnade respektive kollegor kan komma att granska hans beslut måste hen förhålla sig som om besluten och beslutstexterna ska klara dessa granskningar. Lipsky (2010) poängterar att gräsrötsbyråkraten kan förhålla sig flexibel till vilken enskild klient som helst, men ifall hen intar detta förhållningssätt gentemot för många försvinner denna flexibilitet, ett resonemang som liknar socialsekreterarnas förhållande inför att strida för beslut. Eftersom

socialsekreteraren har en begränsad tid att besluta i ärenden blir det en prioritering av i vilka ärenden som socialsekreteraren kan ägna sig åt detta mer tidskrävande beslutande och vilka ärenden som beslutas utifrån rutin.

För det fogade såväl som det stridbara handlingsutrymmet har pappersgörat en viktig roll för beslutsfattandet, även om det tar olika form. Pappersgörat kan förstås som en del av det professionella arbetet eftersom det medför att socialsekreteraren kan råda över sin egen tid i större utsträckning om hen kan skriva beslutstexter på ett snabbt men ändå godtagbart sätt (fogat handlingsutrymme). Likaså är det en del av det professionella arbetet då socialsekreteraren genom beslutstexterna kan motivera besluten på ett sådant sätt att det ”håller” för granskningar och därmed ökar sitt handlingsutrymme och fatta beslut med bättre konsekvenser för klienterna (stridbart handlingsutrymme). Genom en kompetens i detta pappersgöra kan därmed socialsekreteraren styra över vilka ärenden och ansökningar som prioriteras samt fatta beslut som är mer i linje med SoL:s intention och det sociala arbetets professionella värderingar.

Det går att dra paralleller mellan hur socialsekreterarna beskriver arbetet med beslut inom det fogade handlingsutrymmet och hur Evetts (2009) beskriver organisationsprofessionalism. Detta beslutsfattande blir ett tideffektivt, och för organisationen kostnadseffektivt, sätt att besluta utifrån riktlinjer eller kategorisering som socialsekreteraren använder i bedömningen. Den typen av professionalism framställs ofta som den form som föredras från organisatoriskt håll, eftersom det medför ett regelstyrt, och därmed kontrollerbart, och tidseffektivt beslutsfattande (Johansson 1992/1997). Det här beslutandet står i kontrast till hur socialsekreterarna beskriver beslutsfattande i det stridbara handlingsutrymmet eftersom detta snarare liknar Evetts (2009) yrkesprofessionalism. Socialsekreterarna har här ett större handlingsutrymme och baserar beslutet på sin egen professionella bedömning utifrån situationen. De två formerna av handlingsutrymme kan även liknas, men ej likställas med, Mashaws (1983) uppdelning av administrativ rättvisa. Det fogade handlingsutrymmet liknar den byråkratiska rationaliteten i den mån att det utgår från mer eller mindre fasta kriterier, rutinerna som inte ifrågasätts vid potentiell granskning, samt sker snabbt och kostnadseffektivt. Det stridbara handlingsutrymmet liknar den professionella rationaliteten utifrån att denna baseras på den professionella bedömningen utifrån klientens behov, det som ger bäst konsekvenser för hen. Samtidigt bygger den professionella rationaliteten på att den professionella styr

över sin tid och hur mycket hen tillbringar med varje ärende, vilket medför att det inom denna rationalitet finns utrymme att fatta snabba och rutinartade beslut ifall socialsekreteraren uppfattar det som bäst eller tillräckligt bra. Liksom vid de tidigare parallellerna till Mashaws uppdelning (kapitel 6 och 7) går det inte heller här att dra en tydlig parallell till Mashaws tredje kategori, den moraliska bedömningen.

Socialsekreterarna uttrycker att de använder sig av båda formerna av handlingsutrymme i arbetet med beslut om ekonomiskt bistånd. De säger att de måste prioritera bland ärenden för att avgöra vilka som kräver mer tid än andra, bland annat för att kunna motivera beslutstexter. Socialsekreteraren har en form av dubbel diskretionär makt (Sahlin 2019) eller ett fritt val (Dworkin 1978) i hur de förhåller sig till ramarna eftersom de kan göra avsteg från de tidseffektiva rutinerna men att det är upp till dem när de gör så. Denna makt bidrar dock till att förutsägbarheten i biståndet minskar och det blir svårt att se biståndet som en social rättighet (jfr Goodin 1988). En klient har ingen möjlighet att styra om hens ansökan blir en sådan som socialsekreteraren tar strid för mot kommunens besparingar eller om den blir en sådan som hanteras rutinmässigt. Därigenom kan avvägningen mellan fogat och stridbart handlingsutrymme ses som en förlängning av fattigvårdslogiken (Geremek 1986; Panican & Ulmestig 2016), eftersom socialsekreteraren kan skilja mellan de ”värdiga” klienterna som ”förtjänar” undantag till rutinerna och de ”ovärdiga” som inte gör det.

Både vad gäller det fogade och det stridbara handlingsutrymmet påverkas pappersgörat av digitaliseringen av socialtjänstens arbete. Vid skrivandet av beslutstexten är det enkelt för socialsekreteraren att använda datorerna och de lokala nätverken eller internet för att klippa och klistra in strofer i den aktuella beslutstexten (Jacobsson & Martinell Barfoed 2019; Lauri 2016; L. Svensson 2019b). Detta beskriver socialsekreterarna som något som medför att de sparar in tid i skrivandet som de kan lägga på andra arbetsuppgifter. En aspekt som dock inte tas upp av socialsekreterarna är huruvida denna digitalisering också bidrar till att beslutstexterna förväntas vara längre och eventuellt mer välformulerade, aspekter som enligt Nyström Höög (2012) präglar beslut alltmer sedan tidigt 2000-tal. Digitaliseringen påverkar även möjligheten att granska dessa beslutstexter. Förutom den legala prövningen, vilken fortfarande sker i pappersform, sker de andra granskningarna (den politiska respektive den kollegiala) digitalt i den mån att den som granskar inte behöver ta den fysiska

akten från socialsekreterarens rum eller arkivet utan kan enkelt ta den från det digitala arkivet. Denna form av panoptikon kan, som jag tagit upp tidigare, förstås som något utöver de rumsliga och visuella liknelserna för panoptikon och ses som ett pantognostis: en allvetande granskning utan några skymda hörn. Socialsekreteraren kan aldrig veta när eller vilken granskare som kommer att granska beslutet, förutom vetskapen om att beviljade beslut inte kan överklagas.

Kapitlet bidrar till forskningen om handlingsutrymme inom ekonomiskt bistånd genom att visa på hur socialsekreterare kan förhålla sig till rutinlösningar som underlättar det dagliga arbetet samtidigt som de har ett omdöme kring för vilka ärenden rutinlösningarna bör användas. Likaså bidrar kapitlet genom att koppla samman det pappersgöra, som ofta har setts som ett onödigt arbetsmoment som socialsekreterarna vill undvika, med socialsekreterarnas möjlighet att använda sitt handlingsutrymme. För det fogade handlingsutrymmet består socialsekreterarnas pappersgöra av att snabbt kunna skriva beslutstexter, bland annat genom att använda sig av redan färdiga malltexter eller tidigare beslutstexter. En skicklighet i detta beskrivs som något som medför att socialsekreterarna får mer tid till andra arbetsmoment. Socialsekreterarna redogör för att de beslut där de strider för ett beslut präglas av ett pappersgöra i form av eget skrivande av beslutstexter. Beslutstexternas motiveringar blir avgörande för huruvida de håller för potentiella granskningar. Pappersgörat blir därmed varken ett enkelt arbetsmoment som vem som helst kan utföra eller ett arbetsmoment som är separat från det ”riktiga” sociala arbete socialsekreteraren utför.

Kapitel 10 – Sammanfattning och diskussion

Syftet med avhandlingen har varit att undersöka och analysera socialsekreterarnas arbete, med fokus på pappersgöret, med att motivera beslut om ekonomiskt bistånd och vilka förutsättningar för professionell praktik som finns genom att uppmärksamma handlingsutrymmet och vad som möjliggör och begränsar detta. Som jag tog upp i inledningen av avhandlingen är en vanlig bild av socialt arbete med ekonomiskt bistånd att det är ett fyrkantigt och lagstyrt arbetsområde som vem som helst kan utföra (Liljegren 2008) och det har ofta framställts som en form av undantag från det professionella sociala arbetet (jfr *förslag om socialförsäkringstillägg*, SOU 1977:40; *förslag om en särskild lag om socialbidrag*, SOU 1999:97). Visserligen stämmer det att det sociala arbetet med ekonomiskt bistånd är ett arbete som innefattar omfattande pappersgöra (Steive 2015), men jag har genom avhandlingen visat att pappersgöret inte är ett enkelt arbete som vem som helst kan utföra. Pappersgöret kräver kompetens, erfarenhet och omdöme, och är en del av det professionella i socialsekreterarnas arbete.

Titeln på avhandlingen, *Professionellt pappersgöra*, illustrerar hur socialsekreterarnas pappersgöra är en del av deras professionella arbete. Jag vill också placera orden *professionell* och *pappersgöra* tillsammans eftersom de ofta ses som någon form av motsatser, något jag genom avhandlingen visar är felaktigt. Att bemästra det komplexa handlingsutrymmet, vilket är del av undertiteln, menar jag inte syftar på att därigenom kunna fatta vilka beslut som helst utan snarare att fatta genomtänkta beslut med goda konsekvenser utifrån den rådande situationen. *Svensk ordbok* förklarar bemästra som att ”vinna herravälde över svår situation eller dylikt” (Svenska Akademien 2021a) och den svåra situationen i detta fall är det komplexa handlingsutrymmet utifrån SoL, kommunala riktlinjer och arbetsplatsnormer. Bemästrandet inbegriper även hur socialsekreterarna kan

argumentera gentemot potentiella granskare av beslutstexterna utan att för den skull drabbas av negativa konsekvenser.

Omslagsbilden visar på den situation som socialsekreterarna befinner sig i när de fattar beslut om ekonomiskt bistånd. Det är genom det utsträckta dokumentet (beslutstexten) som socialsekreteraren önskar nå fram med sitt beslut till klienten, den som berörs av beslutet. Varken jag eller socialsekreterarna i studien lyfter fram klienten som en potentiell granskare av beslutstexten som påverkar handlingsutrymmet, men det är för hen som beslutet fattas. Socialsekreteraren befinner sig i ett moln av paragrafer, vilket skildrar hur lagen uppfattas som en begränsning (såväl som en förutsättning) för beslutsfattandet. Men i molnet befinner sig även andra personer: kollegor, chefer och politiker. Socialsekreteraren är inte bara en byråkrat som jobbar med att implementera lagen utan är även anställd av en organisation (socialtjänsten), med chefer och politiker som ställer krav, samt en kollega i ett samspel med sitt arbetslag.

Upplägget för det här avslutande kapitlet relaterar till de frågeställningar och det syfte som vägleder avhandlingen. Efter denna korta inledning redogör jag för socialsekreterarnas handlingsutrymme utifrån studiens frågeställningar. Jag presenterar här en modell som avspeglar socialsekreterarnas handlingsutrymme, *treramsmodellen*, som har abstraherats fram utifrån det empiriska materialet. Utifrån denna redogörelse av socialsekreterarnas handlingsutrymme presenterar jag förutsättningarna för professionell praktik, vilket återknyter till studiens syfte. Treramsmodellen följs sedan upp med några tankar kring vidare användning samt tillkortakommanden. Det följs av ett avslutande avsnitt om ekonomiskt bistånd som yttersta skyddsnet, där jag argumenterar för att arbetet är långt ifrån enkelt och att det kräver kompetens och omdöme samt knyter socialsekreterarnas utsagor till Aristoteles (1934)¹⁴ begrepp *fronesis*.

¹⁴ Aristoteles verk *Den nikomachiska etiken* är inte skriven 1934 utan någon gång under 300-talet före vår tideräkning. Rackhamns översättning är från 1934.

Socialsekreterarnas handlingsutrymme

Under denna rubrik återger jag de fynd som går att återkoppla till socialsekreterarnas handlingsutrymme för att besvara frågeställningarna. Underrubrikerna är ordnade efter avhandlingens frågeställningar.

Vad anser socialsekreterarna att de har för handlingsutrymme?

Avhandlingens första frågeställning är: Vad anser socialsekreterarna att de har för handlingsutrymme för att fatta beslut om ekonomiskt bistånd och vad anser de sätter ramarna för detta handlingsutrymme? Socialsekreterarna får genom sin delegation en makt att fatta beslut om ekonomiskt bistånd å kommunens vägnar utifrån SoL, en målrationell ramlag. De får därigenom ett handlingsutrymme. Samtidigt beskriver socialsekreterarna att de inte är helt fria i detta beslutande. Först och främst uppger de att SoL kan förstås som en begränsning av deras handlingsutrymme eftersom besluten de fattar måste vara i enlighet med lagen samt dess förarbeten och prejudikat. Det är endast vid avslagsbeslut som socialsekreterarna menar att SoL begränsar dem. De kommunala riktlinjerna, vilka beslutas av samma organisation som ger socialsekreteraren hans delegation, beskrivs också begränsa socialsekreterarens handlingsutrymme. Men denna begränsning gäller främst vid beviljande beslut eftersom de kommunala riktlinjerna redogör för en ”högsta godtagbara kostnad”, och eftersom politiker inom organisationen ofta beskrivs önska hålla nere de kommunala kostnaderna för ekonomiskt bistånd. Slutligen beskriver socialsekreterarna att arbetsplatsnormerna ibland kan fungera som hinder som begränsar deras handlingsutrymme och att dessa ofta utgår från en vilja att ha konsensus inom gruppen och en kontinuitet inom enskilda ärenden. Dessa tre ramar, den legala, den politiska och den kollegiala ramen, begränsar på olika sätt socialsekreterarnas handlingsutrymme.

Hur förhåller sig socialsekreterarna till dessa ramar?

Socialsekreterarna förhåller sig till de tre ramarna när de fattar beslut även om det inte medför att de ständigt beslutar i linje med samtliga ramar för varje beslut. I vissa ärenden beslutar socialsekreteraren på ett sådant sätt att det är osannolikt att någon av de tre ramarna kommer att ifrågasätta det. Detta kallar jag för det fogade

handlingsutrymmet utifrån att det är sammansatt av samtliga tre ramars handlingsutrymme och att socialsekreteraren fogar sig efter dem. Dessa beslut är sådana som socialsekreteraren kan fatta med en relativ säkerhet att förvaltningsrätten inte skulle ändra beslutet ifall klienten överklagar. Om dessa beslut skulle granskas av politiker, vilket sker i samtliga tre kommuner genom att beslut slumpvis väljs ut för granskning, kan socialsekreteraren vara relativt säker på att politikerna håller med om att socialsekreteraren fattar rätt beslut. Beslutet är i enlighet med kommunens riktlinjer och politikerna kommer anse att socialsekreteraren tar ansvar för den delegation som hen getts av organisationen. Ifall ett sådant beslut skulle granskas av kollegor, vilket oftast sker när de täcker upp för varandra vid sjukdom eller semester, kan socialsekreteraren vara relativt säker på att kollegorna håller med om att beslutet är rätt och i enlighet med arbetsplatsnormerna. Beslutsfattandet inom det fogade handlingsutrymmet präglas av ett snabbt och rutinartat beslutsfattande där socialsekreteraren ofta kan klistra in färdigskrivna texter i beslutstexten i stället för att skriva egen text.

I andra beslut väljer socialsekreteraren att ta strid mot någon ram som de tänker kan ifrågasätta beslutet, ett handlingsutrymme som jag kallar det stridbara handlingsutrymmet. Jag kallar detta stridbart eftersom det innefattar handlingsalternativ som socialsekreteraren kan använda sig av men som förutsätter att hen tar strid för sitt beslut och motiverar det extra väl. Denna strid kan ske gentemot den legala ramen genom att socialsekreteraren motiverar ett avslagsbeslut extra väl i beslutstexten eftersom hen uppfattar att förvaltningsrätten kan ifrågasätta det. Motiveringen i beslutstexten skrivs då för att förmedla att det fattade beslutet är riktigt utifrån lagen och rättspraxis för att förvaltningsrätten ska uppfatta ärendet på samma sätt som socialsekreteraren. Striden kan ske mot politiker eller överordnade som granskar beslutet och socialsekreteraren måste då genom beslutstexten motivera varför det finns skäl att göra avsteg från de kommunala riktlinjerna eller bevilja en ansökan där avslag hade "hållit" i förvaltningsrätten. Slutligen kan striden ske mot socialsekreterarens egna kollegor när hen går emot gruppens konsensus. Den kollegiala striden beskrivs inte som lika angelägen och viss diskrepans kan få finnas mellan socialsekreterarnas åsikter. Dock menar de att det finns ett tryck att följa arbetsplatsnormerna och även en trygghet i att ha gruppens, och dess bedömning, bakom sig. Det stridbara handlingsutrymmet präglas av ett mer tidskrävande arbetssätt där socialsekreteraren mer aktivt författar beslutstexten och använder sig av sin kompetens och erfarenhet för att finna motiv som "håller" inför de olika

potentiella granskarna. I materialet finns det inga exempel på beslut där socialsekreteraren uttryckligen går i strid med mer än en ram, det vill säga beslutar på ett sätt så att det troligen kommer att ifrågasättas av flera ramar.

Socialsekreterarna beskriver att en strid med de potentiella granskarna inte endast tar tid från deras arbetsdag utan även medför någon form av risk i beslutsfattandet. De olika ramarna har olika åtgärder som kan användas när ett beslut är i strid med dem och inte tillräckligt väl motiverat. Förvaltningsrätten kan ändra ett avslagsbeslut om de dömer att det inte är förenligt med gällande rätt, något som medför att det beslut som socialsekreteraren fattade inte längre gäller. Socialsekreterarna beskriver det även som ”pinsamt” ifall förvaltningsrätten inte ser deras beslut som ”logiskt” utifrån SoL. Politiker och överordnade har makten över den delegation som möjliggör att socialsekreteraren kan fatta beslut. Likaså är det denna organisation som har kontrollen över socialsekreterarens tjänst och lön. Även om socialsekreterarna uttrycker att det inte har hänt att deras eller kollegornas delegation eller tjänst påverkas som konsekvens av en granskning finns det beskrivningar som tyder på en oro för att så kan hända ifall socialsekreteraren inte följer de kommunala riktlinjerna eller inte anses ta ansvar för den delegation som getts. För en kommun i studiens material sänktes samtliga socialsekreterares delegationsnivå under studiens gång. Socialsekreterarna beskriver att om de går emot en kollegial konsensus eller arbetsplatsnormerna finns risk för kollegialt ifrågasättande. Socialsekreterarna uttrycker att detta är något som sällan händer, men utifrån deras resonemang går det att urskönja att de önskar en kollegial konsensus och försöker att inte bryta mot denna i alltför stor utsträckning.

Det kan förstås som att socialsekreteraren är i en form av panoptikonsituation då hans beslut kan granskas utifrån samtliga ramar och att socialsekreteraren inte kan vara säker på huruvida en sådan granskning kommer att ske. Förvaltningsrätten granskar socialsekreterarens beslut och beslutstext ifall klienten överklagar. En överklagan kan endast ske vid avslagsbeslut, men alla avslagsbeslut kan potentiellt överklagas. Beslut väljs slumpvis ut för att granskas av politiker och chefer och socialsekreterarna vet aldrig om så ska ske eller ens om så har skett. Kollegor granskar varandras beslutstexter när de täcker upp för varandra vilket inte heller socialsekreterarna kan styra över. Då socialsekreteraren inte kan veta ifall granskning kommer ske måste hen hela tiden förhålla sig till besluten som om de kommer bli granskade. Eftersom politikernas och kollegornas granskningar sker digitalt utan att socialsekreteraren vet om ifall den skett eller kommer att ske samt

då den kan ske på avstånd kallar jag den för ett pantognostis, det vill säga en allvetande övervakning som går bortom den allseende (panoptikon).

I vilka situationer väljer socialsekreterarna att aktivt utöka sitt handlingsutrymme?

Socialsekreterarna säger att det framför allt är när de upplever att det ger bäst konsekvenser för klienten som de tar strid med någon av ramarna och därigenom utökar sitt handlingsutrymme. Socialsekreterarna uttrycker att de kan ta strid med förvaltningsrätten ifall de anser att en klient skulle gagnas av ett avslagsbeslut, något som kan tyckas paradoxalt men som socialsekreterarna menar kan hjälpa klienten att bli självförsörjande. Flera socialsekreterare säger att det kan medföra en "förflyttning" närmare arbetsmarknaden. Likaså menar socialsekreterarna att de kan ta strid med politiker och överordnade ifall de upplever att en klient skulle gagnas av att beslutet inte fattades i enlighet med de kommunala riktlinjerna. Rörande arbetsplatsnormerna lägger inte socialsekreterarna samma betoning på konsekvenser för klienten, men menar exempelvis att de kan bryta mot en kollegas tidigare bedömning, en kontinuitet som kan uppfattas som en arbetsplatsnorm, ifall de inte kan "stå för beslutet".

Socialsekreterarna säger även att de måste ha tillräckligt på "fötterna" för att fatta ett avslagsbeslut som förvaltningsrätten kan tänkas ifrågasätta eller för att göra avsteg från kommunala riktlinjer. Motiveringen måste "hålla" för en legal eller politisk granskning för att socialsekreterarna ska uppleva att de kan fatta beslutet. Socialsekreterarna poängterar att de genom erfarenhet lär sig vilka motiv som "håller" för en granskning och att det sker ett kollektivt arbete inom arbetslaget för att hitta dessa motiv samt att testa motiven internt.

Ett tydligt fynd i studien är att klienterna är frånvarande i socialsekreterarnas resonemang kring vad som begränsar handlingsutrymmet. Klienten beskrivs som ändamålet för beslutet, eftersom socialsekreterarna menar att de fattar beslut utifrån vad som ger bäst konsekvenser för klienten, men inte som någon som begränsar handlingsutrymmet. Socialsekreteraren kan uppfattas ha en pastoralmakt eftersom socialsekreteraren kan välja vilka klienter hen hjälper, en hjälp som de beskriver kan ske både genom bifall och avslag (jfr Foucault 1982; Panican & Ulmestig 2011). Valet kan bero på att hen vill bevara professionen såväl som av en genuin välvilja. Men det kan även ses som att socialsekreterarens

arbete med beslutet medför en form av advokatskap. Socialsekreteraren hjälper klienten att navigera ett svårbegripligt ramverk i form av lagar, kommunala riktlinjer och kollegiala normer eftersom klienten själv inte har resurserna eller kunskapen.

Hur kan socialsekreterarnas handlingsutrymme förstås?

Den modell jag har utvecklat utifrån empirin för att begripliggöra socialsekreterarnas handlingsutrymme utgår från att de har tre ramar att förhålla sig till när de fattar beslut om ekonomiskt bistånd och skriver beslutstexter: den legala, den politiska och den kollegiala ramen. Dessa tre ramar både ger och begränsar socialsekreterarnas handlingsutrymme genom att besluten och beslutstexterna granskas utifrån de krav som ramarna ställer. Jag kallar modellen för treramsmodellen.¹⁵

Den legala ramen utgör en lägstanivå för det ekonomiska biståndet, både utifrån vilka poster som ingår i biståndet och i viss utsträckning vad lägsta kostnad för dessa poster får vara. Den legala ramen hindrar inte socialsekreterarna från att fatta beslut utöver denna lägstanivå, eftersom det i SoL uttrycks att så får göras om ”skäl” finns och eftersom ett sådant beviljande inte kommer att överklagas. Det medför att bifallsbeslut inte kommer att tas upp, eller ifrågasättas, vid en legal prövning. Den legala ramens prövning vid överklagan kan ses som en mellanorganisatorisk granskning eftersom det är en annan organisation som granskar socialsekreterarens, och socialtjänstens, arbete. Den legala ramen anses ge ett handlingsutrymme då socialsekreterarna beskriver att de kan göra individuella bedömningar, att lagtexten i SoL är vag och att det går att tolka lagen på flera olika sätt. För socialsekreterarna kan deras föreställningar om lagen påverka vilket handlingsutrymme de anser sig ha, även om det inte nödvändigtvis stämmer överens med hur förvaltningsrätten skulle döma. Detta kan förstås utifrån att SoL är en ramlag som tillämpas genom tolkningar av olika professioner. I modellen nedan uttrycker jag det som att ”förvaltningsdomstolarna” prövar

¹⁵ Jag har tidigare presenterat en liknande modell i antologikapitlet ”Handlingsutrymme i en professionell kontext” (Jönsson 2021). Den tidigare modellen skapades med bakgrund av den aktuella studiens empiriska material men presenterades utifrån en teoretisk utgångspunkt. Den aktuella modellen är en vidareutveckling av tidigare presenterade modell.

besluten även om det i avhandlingens material endast finns exempel på hur förvaltningsrätten prövar socialsekreterarnas beslut.

Den politiska ramen beskrivs av socialsekreterarna som en form av motsats till den legala eftersom den utgör ett "tak" för det ekonomiska biståndet. Det sker huvudsakligen genom att kommunala riktlinjer är utformade så att de redogör för den "högsta godtagbara" kostnaden för en viss post. Likaså uttrycker flera socialsekreterare att politikerna i kommunerna främst är intresserade av att hålla nere de kommunala utgifterna och vill därmed se fler avslag. Utifrån socialsekreterarnas utsagor framstår det som att avslagsbeslut (generellt) inte kommer att ifrågasättas vid den politiska granskningen. Granskningen utifrån den politiska ramen består av att beslut slumpvis väljs för att granskas av socialnämnden och chefer, en granskning som kan förstås som inomorganisatoriskt vertikal. Den politiska ramen anses ge ett handlingsutrymme genom att socialsekreterarna kan göra avsteg från de kommunala riktlinjerna om de kan motivera det.

Den kollegiala ramen är svårare att greppa än de två tidigare ramarna, även om socialsekreterarna ger uttryck för att de även förhåller sig till denna. Arbetsplatsnormerna som bygger upp den kollegiala ramen är inte nedskrivna och beslutstexter refererar ej uttryckligen till dem. Dessa normer kan förstås som esoteriska i den mån att det endast är socialsekreterare som är en del av arbetslaget som förstår dem. Generellt går det dock att urskilja att socialsekreterarna i samtliga tre kommuner försöker hålla någon form av konsensus inom gruppen kring hur de fattar beslut i ärenden sinsemellan samt en form av kontinuitet i beslutsfattandet för enskilda ärenden över tid. Vidare är den kollegiala ramen svår att greppa eftersom socialsekreterarna ger uttryck för att de inte alltid behöver följa kollegial konsensus på samma sätt som de redogör för att de behöver förhålla sig till SoL eller kommunala riktlinjer. Socialsekreterarna säger dock att de kan blir ifrågasatta av sina kollegor ifall de bryter mot arbetsplatsnormerna. Inom den kollegiala ramen granskas beslut huvudsakligen när socialsekreterare täcker upp för varandra, en granskning som kan förstås som inomorganisatoriskt horisontell.

Socialsekreterarnas handlingsutrymme kan förstås som att det byggs upp av samtliga tre ramar. Socialsekreterarna kan foga sig efter samtliga tre ramar eller strida gentemot någon av dem. Socialsekreterarna beskriver att de använder sig av sitt omdöme för att avgöra i vilka ärenden som de fogar sig efter ramarna och när de uppfattar det som bäst för klienten att strida för ett större handlingsutrymme.

Tabell 10.1

Schematisk bild av de tre ramarna

	Legal ram	Politisk ram	Kollegial ram
Vem granskar	Förvaltningsdomstolar	Politiker och överordnade	Kollegor
När granskas ärenden	Överklagan	Stickprov	Kollegor täcker upp för varandra
Utifrån vad	Rättskällor, riksnorm, rättspraxis, gällande rätt	Kommunala riktlinjer, budget och beräkningsnorm	Arbetsplatsnormer, konsensus och kontinuitet
Potentiella åtgärder	Kontroll över beslut (vid avslag)	Kontroll över lön och delegation	Kollegialt ifrågasättande
Vad skapar handlingsutrymme	Individuell behovsprövning, ramlag med vaga formuleringar	Möjlighet att göra avsteg	Ej explicita normer, otydliga åtgärder
Nivå	Nationell	Kommunal	Arbetsplats/arbetslag
Granskning	Mellanorganisatorisk	Inomorganisatorisk vertikal	Inomorganisatorisk horisontell
Ekonomisk ram	Lägsta nivå/kostnad	Högsta godtagbara kostnad	Att förhålla sig till lagen och riktlinjens nivåer.

Förutsättningar för den professionella praktiken

Vad som utgör professionell praktik vid beslutsfattande inom ekonomiskt bistånd är svårt att avgöra. Eftersom detta arbete är en del av det sociala arbetet och eftersom majoriteten, om än inte alla, av socialsekreterarna i studien var socionomer går det att leta efter en definition av det sociala arbetet för att därigenom urskönja vad som är professionell praktik. Definitioner av det sociala arbetet utgörs ofta av generaliseringar samt subjektiva och normativa idéer (Bergmark 1998; Swärd 2020). Ett sätt att se vad som är professionell praktik är att se till huruvida den lever upp till en intra-professionell kvalitet som exempelvis SSR:s (u.å.) definition av socialt arbete med dess fokus på att ”verkar för social förändring och utveckling, social sammanhållning, skydd för utsatta, empowerment och frigörelse av människors resurser”. Blennberger (2017:25) tar i en etikkod skriven för SSR upp hur socialsekreteraren bland annat ska ”se andra människor som jämlikar och bemöta klienter med respekt, empatisk uppmärksamhet och vänlighet”. Ovanstående kan liknas vid en praktik med ”solidariska förtecken” (Bergmark 1998). Hans Swärd (2020) tar upp att det sociala arbetet ska värna om de utsatta och se till att deras lagskyddade rättigheter tillgodoses, även när detta är i strid med opinionen. Freidson (2001) menar att en profession kännetecknas av en *egen* logik som är skild från den fria marknadens

fokus på ekonomiska faktorer i fokus samt byråkratin med regler och administration i fokus. Den professionella logiken präglas av en kunskapsanvändning och relativt autonom yrkesutövning med ett syfte att uppnå något som inom professionen ses som moraliskt bra. Kunskapsanvändning inom professioner präglas av en kunskapsbas som är ”abstrakt, systematisk och ofta även esoterisk” (Brante, Svensson & Svensson 2019:24), även om välfärdsprofessionernas och semiprofessionernas kunskapsbas är tvärvetenskaplig och inte helt utgår från en *egen* vetenskap.

Det är inte avhandlingens avsikt att ge en slutgiltig definition av socialt arbete och professionell praktik. Jag nöjer mig här med att skapa en stipulativ definition av professionell praktik, utifrån ovanstående resonemang. Denna definition utgår från att det syftar till en praktik som värnar om de enskilda människorna och verkar för social förändring för utsatta individer utifrån solidariska förtecken genom en kunskapsanvändning som delvis är inomdisciplinär och delvis tvärvetenskaplig.

Om professionell praktik förstås utifrån ovanstående stipulativa definition går det att se tecken på en sådan praktik i socialsekreterarnas utsagor och beslutstexter. Socialsekreterarna uttrycker att de huvudsakligen ser till vilka konsekvenser ett beslut har för klienten och att de utifrån det väljer huruvida de fogar sig efter ramarna eller strider för ett större handlingsutrymme. Detta resonemang ligger i linje med ovanstående stipulativa definition utifrån värnandet om den enskilda och utsatta klienten och försöket att förändra hens tillvaro till det bättre. Framför allt går detta att se när socialsekreterarna beviljar ansökningar som kan ifrågasättas vid den politiska granskningen då de därigenom värnar om den utsattes lagstadgade rätt gentemot en (lokalt demokratiskt förankrad) opinion. Det går även i denna situation att se hur socialsekreterarna använder sig av en professionell logik (Freidson 2001) till skillnad från politikernas logik, vilken socialsekreterarna beskriver som baserad på ekonomiska faktorer. Socialsekreterarnas resonemang går även att knyta an till en professionell rationalitet (Mashaw 1983) och den professionella byråkratin (Mintzberg 1980) till skillnad från politikernas (tillskrivna) resonemang som snarare liknar en byråkratisk rationalitet (Mashaw 1983) eller maskinbyråkrati (Mintzberg 1980). Samtidigt som socialsekreterarna visar på ett flexibelt förhållningssätt där de kan skifta mellan olika rationaliteter beroende på vad de uppfattar ger bäst konsekvens för klienten.

Socialsekreterarna använder sig även av en kunskapsbas för att kunna besluta utifrån denna stipulativa definition av professionell praktik, och i enlighet med lagens intentioner. Kunskapen vid beslutandet består i att veta hur de ska motivera beslut gentemot potentiella granskare. Denna kunskap utgörs dock inte endast av en egen vetenskap utan är baserad på allmänna resonemang kring klientens bästa som i viss mån speglar samhällets värderingar (jfr Dworkin 1963; Peczenik 2009). Likaså visar förekomsten av icke-socionomer bland socialsekreterarna att det inte är en homogen professionell praktik där socionomerna har ett monopol (Abbott 1991). Dock var majoriteten av socialsekreterarna i samtliga studerade kommunerna socionomer.

När socialsekreterarna strider för ett beslut utifrån de ”sociala konsekvenser” det ger klienten uttrycker de att det är ”riktigt” socialt arbete, till skillnad från det rutinartade beslutandet inom det fogade handlingsutrymmet. Det skulle dock vara en förenkling att säga att beslutsfattande utifrån det fogade handlingsutrymmet inte skulle kunna utgöra en del av den professionella praktiken i sig. Dock blir det problematiskt ifall det fogade alltid används eller ifall det används oreflekterat. Avprofessionalisering sker därmed inte endast vid förekomsten av rutiner, standarder och formaliserade arbetssätt utan snarare utifrån en oreflekterad användning av dem. Professionell praktik torde därmed inkludera att fatta beslut utifrån det fogade handlingsutrymmet när det gynnar klienten och att ha kompetensen att fatta beslut utifrån det stridbara handlingsutrymmet när det behövs samt att kunna ha omdömet att avgöra när respektive handlingsutrymme bör nyttjas.

Eftersom det tar mer arbetstid att använda det stridbara handlingsutrymmet, går det att argumentera för att en förutsättning för en professionell praktik är att socialsekreterarna inte har en alltför stor ärendemängd (jfr Meeuwisse, Scaramuzzino & Swärd 2011; Novus 2019; Schenk 2015). Ifall socialsekreterarna har en ”hanterbar” ärendemängd kan de använda sig av sitt omdöme för att se vilka ärenden som kan beslutas utifrån det snabbare och enklare fogade handlingsutrymmet för att ge tid åt det mer tidskrävande beslutandet i det stridbara handlingsutrymmet, med en vetskap om att de ärenden som hanteras snabbt ändå hanteras på ett godtagbart sätt.

Likaså förutsätter denna professionella praktik att socialsekreterarna har en kompetens i, och erfarenhet av, att motivera de beslut de önskar fatta. Socialsekreterarna uttrycker att de genom erfarenhet vet hur de kan motivera ett

visst beslut. Även att veta vilka strofer i andra dokument, som paragrafer ur SoL, prejudikat eller kommunala riktlinjer, som kan användas för att övertyga en viss granskare blir en form av hantverksskicklighet som kräver en kompetens och erfarenhet. Användandet av lagarna, och då främst SoL, förutsätter en kunskap om lagrummet och relevanta paragrafer. Det är genom att bemästra pappersarbetet som socialsekreterarna kan utföra ett professionellt arbete där de fattar beslut utifrån SoL:s intentioner och det sociala arbetets professionella värderingar.

Eftersom socialsekreterare tenderar att stanna inom det ekonomiska biståndet relativt kortvarigt (Bengtsson 2020; Kullberg 2011) finns det en risk att de lämnar arbetet innan de får den erfarenhet som krävs för att kunna fatta beslut på ett sätt som är förenligt med en professionell praktik. Likaså går det att argumentera för att en förutsättning för den professionella praktiken är att arbetsområdet inte övertas av yrkesverksamma som inte är utbildade socionomer. Bland de intervjuade socialsekreterarna var det fyra personer som inte var socionomer eller socionomstudenter. Eftersom de utgör en minoritet, totalt såväl som i varje kommun, går det att argumentera för att de inte präglade hur diskussionerna inom arbetslaget gick. Professionsutbildningen inom socialt arbete torde kunna fungera som en form av motstånd mot organisatorisk styrning, ett arbetslag av socionomer torde kunna göra motstånd mot organisationsprofessionalism (Evetts 2009) och normativ impregnering (Jacobsson & Hollertz 2021) i större utsträckning än ett arbetslag som saknar denna gemensamma utbildning.

Jag skulle vilja definiera det som att det professionella i socialsekreterarnas arbete med ekonomiskt bistånd inte finns inom någon av ramarna, även om *kunskap* om ramarnas beståndsdelar och begränsningar är en professionell kunskap som är viktig för socialsekreterarens arbete. Socialsekreterarnas professionella arbete rör snarare hur de *förhåller sig* till dessa ramar, när de väljer att strida och när de väljer att fatta beslut utifrån mer tidseffektiva rutiner, och på vilken grund de gör denna bedömning. För att få beslut som lever upp till lagens intentioner och ser till klientens individuella behov behövs ett omdöme, och det kan växa fram genom utbildning och praktisk erfarenhet. Likaså behöver socialsekreterarna kunna övertyga granskarna om att de fattar rätt beslut för att kunna utföra ett professionellt arbete. En betydande del av socialsekreterarnas arbete med att övertyga potentiella granskare sker genom pappersgörat att skriva beslutstexter och att hitta relevanta källor att åberopa. Detta pappersgöra är därmed inte ett

enkelt arbetsmoment som vem som helst skulle kunna utföra eller för den delen ett moment som kan plockas bort utan allvarliga konsekvenser för den professionella praktiken.

Treramsmodellens användningsområde och begränsningar

Den modell som jag arbetat fram under avhandlingsarbetet menar jag har ett förklaringsvärde när det gäller att förstå socialsekreterarnas arbete med ekonomiskt bistånd i de tre studerade kommunerna. Men modellens beståndsdelar, de tre ramarna, torde vara sådana som återfinns även utanför de tre kommunerna. Samtliga som fattar beslut om ekonomiskt bistånd kommer att förhålla sig till den legala ramen och SoL eftersom denna lag reglerar det ekonomiska biståndet i hela landet. Samtliga som fattar beslut om ekonomiskt bistånd kommer att ha delegerats denna makt av socialnämnden inom en kommun eftersom biståndet faller under kommunens ansvar. Med största sannolikhet kommer de som beslutar om ekonomiskt bistånd även att vara del av någon form av arbetslag. För vissa kommuner kommer detta arbetslag endast att bestå av ett fåtal personer som tillsammans utgör samtliga socialsekreterare som fattar beslut om ekonomiskt bistånd i kommunen, vilket huvudsakligen stämmer för kommunerna i avhandlingen. I andra kommuner finns en uppdelning bland stadsdelsförvaltningar samt specialiserade arbetslag inom dessa förvaltningar, vilket medför att socialsekreterarens arbetslag endast utgör en mindre del av de socialsekreterare som arbetar med ekonomiskt bistånd i kommunen. Socialsekreterare som fattar beslut om ekonomiskt bistånd kommer därmed att behöva förhålla sig till SoL, kommunala riktlinjer och arbetsplatsnormer även om innehållet i de två sista kan skilja sig mellan kommuner och arbetslag. I den aktuella studien såg jag dock en slående likhet i hur socialsekreterarna talade om de kommunala riktlinjerna samt arbetsplatsnormerna, även om de kom från tre olika kommuner. Det är mycket möjligt att dessa tendenser speglar återkommande tendenser i arbete med ekonomiskt bistånd.

Även utanför det ekonomiska biståndet kan modellen ha ett förklaringsvärde. Först och främst återfinns ramens beståndsdelar inom myndighetsutövningen inom socialtjänsten. Samtliga som arbetar med detta kommer att förhålla sig till

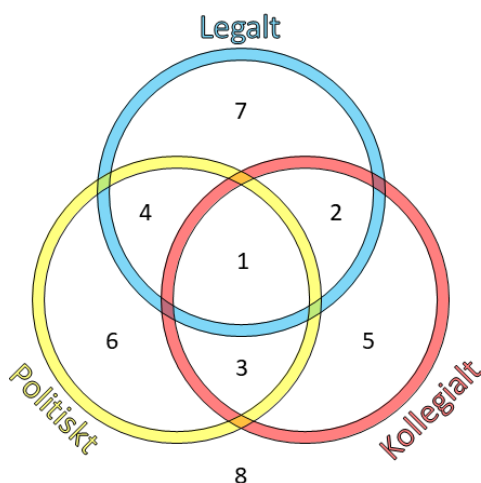
SoL, kommunala riktlinjer samt arbetsplatsnormer även om de troligen förhåller sig till andra paragrafer av lagen, andra kommunala riktlinjer samt arbetsplatsnormer. Men även beslutsfattare inom andra myndigheter kommer att behöva förhålla sig till ramar som kan liknas vid de tre i denna studie; dessa kommer att behöva förhålla sig till lagen som myndighetspersoner, till organisatoriska regelverk samt till arbetsplatsnormer. Treramsmodellen har därigenom en generaliserbarhet utanför den studerade kontexten.

Inom många arbetsområden inom socialt arbete, såväl som myndighetsutövning i andra myndigheter, kan beslutsfattandet präglas av manualbaserade metoder eller resonemang om evidens. Detta är en aspekt som inte är lika närvarande när det gäller ekonomiskt bistånd. Dessa verktyg för beslutsfattande går att uppfatta som att de tillhör handlingsutrymmets strukturella dimension, och därmed en av ramarna, eller att de tillhör den epistemiska dimensionen, och därmed socialsekreterarens resonemang. Både användning av manualbaserade metoder och evidensbaserad resonemang kan vara krav som sätts på socialsekreterare och därmed kan det ses som en del av den politiska ramen (jfr Liljegren & Parding 2010). Men dessa verktyg kan även uppfattas som något som beslutsfattaren själv väljer att använda i beslutsfattandet och som därigenom påverkar dennes resonemang (jfr *den upplysta praktikern*, Bergmark 2008; *stödjande mekanism*, Molander 2016).

Treramsmodellen kan illustreras med ett venndiagram där de tre ramarna i viss mån överlappar varandra. Ett sådant diagram kan belysa hur de olika ramarna kan ge upphov till ett gemensamt handlingsutrymme, det fogade handlingsutrymmet (1), samt hur socialsekreteraren genom att strida mot någon av ramarna kan utöka detta handlingsutrymme. Denna typ av illustration ska dock tas med en nypa salt eftersom den visar på ett idealtillstånd. Vid många situationer kommer det inte att finnas överlappning för samtliga fält (se exempelvis när det inte finns ett fogat handlingsutrymme, kapitel 9). Likaså finns det i avhandlingen endast empiriskt stöd för fyra av de åtta fälten (fält 1 – 4) eftersom socialsekreterarna inte ger uttryck för att gå emot två eller fler ramar i ett beslut.

Figur 10.1

Treramsmodellen med förklaringar för respektive fält.



De olika handlingsfälten:

- 1) Fögade handlingsutrymmet: alla håll överlappar
- 2) Överlappande mellan legalt och kollegialt
- 3) Överlappande mellan kollegialt och politiskt
- 4) Överlappande mellan politiskt och legalt
- 5) Endast enligt arbetsplatsnormer
- 6) Endast enligt kommunala riktlinjer
- 7) Endast enligt gällande rätt
- 8) Helt utanför lagar, riktlinjer och arbetsplatsnormer

Även om jag menar att treramsmodellen är ett bidrag till hur det går att förstå det komplexa handlingsutrymme som socialsekreterarna har finns det även vissa aspekter som denna modell inte kan fånga, modellen har vissa tillkortakommanden. Ett tillkortakommande berör jag i kapitlet om den kollegiala ramen, nämligen hur det kan vara svårt att dra en klar linje mellan den kollegiala och den politiska ramen eftersom båda dessa existerar inom samma organisation. Socialsekreterarna uttrycker *oftast* att de ser sin närmaste chef eller förstesekreteraren som en kollega snarare än en representant för organisationen när de samtalar med hen, men det finns i materialet även exempel på hur hen snarare blir representant för den politiska ramen. Likaså kan enhetschefen uppfattas som en representant för den kollegiala såväl som den politiska ramen. De positioner som finns mellan socialsekreterarna ”på golvet” och politikerna kan vara svåra att placera in i treramsmodellen, vilket delvis beror på att de tre ramarna är idealtyper som bortser från vissa mellanpositioner som teoretiskt sett kan finnas. Det går att tänka sig att det finns en form av kontinuum mellan socialsekreterarna, som tillhör den kollegiala ramen, till de politiskt tillsatta i nämnden, som tillhör den politiska ramen. Hjort (2019) gör exempelvis en uppdelning där ledningen, arbetslaget och den enskilda socialsekreteraren är tre olika nivåer av samma lokala sammanhang. Sery och Weiss-Gal (2022) poängterar att även mellanchefer kan förstås som gräsrotsbyråkrater som implementerar policy. Samtidigt kan det

finnas arbetslag där den kollegiala ramen och den politiska ramen blir väldigt snarlika. Jacobsson och Hollertz (2021) exempel med normativ impregnering som en form av informell byråkratisk styrning och Goldman och Foldys (2015) exempel på hur arbetslaget bekräftar organisationens förutbestämda ramar visar hur den kollegiala ramen kan fungera som en förlängning av den politiska snarare än ett motstånd mot den.

I studien finns det även en viss form av beslutsfattande som är svårt att fånga in genom begreppen fogade respektive stridbara handlingsutrymmet. Denna form av beslutsfattande har jag benämnt som medvetet försummande av ramarna eftersom socialsekreteraren medvetet bortser från att en av ramarna kan ifrågasätta beslutet. I materialet återfinns denna typ av beslutsfattande endast när socialsekreterare ”testar” avslagsbeslut för att se vad förvaltningsrätten dömer i ärendet och uttrycker därmed inte att de är oroliga för att beslutet ska ändras. Treramsmodellen bygger i viss mån på att de tre ramarna begränsar socialsekreterarnas handlingsutrymme utifrån att socialsekreteraren känner en viss oro inför deras respektive åtgärder, och generellt uttrycker socialsekreterarna i studien en sådan oro. Men en socialsekreterare som inte upplever denna oro torde därmed inte avskräckas från att använda sig av det stridbara handlingsutrymmet, även om hen inte har tydliga motiv i beslutstexten. Det går att tänka sig att en socialsekreterare som ska pensionera sig eller byta jobb till en annan kommun inte är lika orolig för vad politiker eller kollegor anser om hens beslut och att hen då inte fogar sig efter dessa ramar i samma utsträckning som hens kollegor.

Treramsmodellen kan också ses som något statisk eftersom jag i avhandlingen inte går in på det handlingsutrymme som finns *inom* varje ram och vid varje enskild granskning. Det vill säga ett handlingsutrymme för juristerna och nämndemännen vid överklagan, för politikerna och överordnade vid den politiska granskningen samt för kollegorna vid den kollegiala granskningen. Som bland annat Dworkin (1963) poängterar finns det ett handlingsutrymme inom den juridiska prövningen. Det är inte bara en expertkultur som är svårt att förstå (Peczenik 1995), utan det finns även ett handlingsutrymme som medför att det är svårt att se en förutsägbarhet för utomstående. Likaså torde det finnas ett handlingsutrymme inom socialnämndens granskning av ärenden med interna samtal och överväganden som sker politikerna sinsemellan. Socialsekreteraren som är utanför detta sammanhang måste dock förhålla sig till en generaliserad bild av de här ramarna, utifrån att granskarna ”tenderar” att resonera på ett visst sätt,

eftersom de inte har insyn i vad som faktiskt sker i de slutna rummen. För den kollegiala ramen är dock socialsekreteraren en del av detta slutna rum, men eftersom den kollegiala granskningen sker när socialsekreteraren är borta kan hen inte styra vem det är som granskar hens ärende. Socialsekreterarna kan därmed behöva använda sig av en generell bild av hur kollegorna ”tenderar” att tänka och tycka.

Slutligen är ett tillkortakommande med att analysera socialsekreterarnas handlingsutrymme på detta sätt att flera aspekter av socialsekreterarnas arbete inte synliggörs. Socialsekreterarna uttrycker exempelvis att mycket av det ”riktiga” sociala arbetet de utför sker *vid sidan om* beslutandet, och då främst genom att samtala med klienter. I studien har jag inte dykt ner i det arbete som socialsekreterarna gör rörande aktivering av klienter, det arbete de gör för att motivera eller stödja klienter respektive att utreda vilka andra former av bistånd som kan vara aktuella för klienten. Treramsmodellen belyser inte de ärenden som tar extra tid för socialsekreteraren där denna tid läggs på andra aspekter än bedömning och motivering, exempelvis klienter som har mer behov av emotionellt stöd, klienter som är hotfulla och därför tar arbetstid eller ärenden där socialsekreteraren och klienten medverkar i flera samordnande möten. Likaså går det i min analys inte att se arbetet med beslutsfattandet som sker *utanför* beslutstexten. Även om socialsekreterarna tar upp att de för diskussioner kring beslutsfattandet inom gruppen, såväl formellt som informellt, och jag har med detta i analysen så har jag själv inte tagit del av dessa interna diskussioner. Likaså går det att resonera att diskussioner och strider kan ske i andra medier, som interna anteckningar, mail, post-it-lappar samt anteckningar i eller på de fysiska akterna, vilka jag inte har studerat i avhandlingen.

Jag menar att det krävs att beslutsfattande inom ekonomiskt bistånd studeras mer för att få en ökad kunskap om området. De begränsningar och tillkortakommanden som jag här tar upp visar på områden inom arbetet med ekonomiskt bistånd där ytterligare forskning behövs. Hur resonerar mellanchefer kring socialsekreterarnas beslutsfattande, och att vara en del och resurs i detta, utifrån sin position mellan socialsekreterarna och nämnden? Hur kan socialsekreterarnas handlingsutrymme förstås utifrån att de som granskar deras beslut själva har ett handlingsutrymme och där granskningen också blir ett forum för diskussioner med motstridiga åsikter, prioriteringar och eftergifter? Hur ser socialsekreterarnas dagliga arbete kring beslutsfattande ut och vad sägs av vilka på

de formella mötena och de informella diskussionerna som bygger upp arbetsplatsnormerna? Flera av dessa områden har beforskats, men jag menar att det finns en poäng i att göra så utifrån en förståelse kring socialsekreterarnas handlingsutrymme utifrån de tre ramarna som begränsar det.

En aspekt som präglat socialsekreterarnas utsagor när de talar om att skriva beslutstexter och besluta om ekonomiskt bistånd är de ”unika” ärenden som sticker ut från mycket av det resterande arbetet som de beskriver som ”rutin” eller ”standard”. Delvis har jag fokuserat på detta i analysen och framför allt när jag tar upp avvägningen mellan det fogade och stridbara handlingsutrymmet. Dock fångas inte beslutstexterna som rör dessa ”unika” ärenden upp i mitt urval. Socialsekreterarna har diskussioner om när och hur de kan fatta beslut i samråd med förstesekreterare eller närmaste chef, men endast ett beslut som är fattat i samråd är med i urvalet av beslutstexter. Socialsekreterare talar om hur de har skrivit beslutstexter om åtta sidor, men den längsta i urvalet är endast fem sidor. För att fånga dessa ”unika” ärenden som är ovanliga och därmed troligen inte fångas upp av diverse urvalskriterier skulle socialsekreterares beslutsfattande även kunna studeras utifrån de beslutstexter som socialsekreterarna själva ser som viktiga. Exempelvis kan detta ske genom intervjuer eller deltagande observationer där socialsekreterarna själva får välja ut och visa beslutstexter som speglar de teman eller de typer av ärenden som tas upp i samtalet.

Ekonomiskt bistånd som ett yttersta skyddsnät där bedömningen kräver ett omdöme

Socialsekreterarens handlingsutrymme kan förstås som att det ger upphov till en osäkerhet för klienten och en risk för att hur hans ansökan behandlas beror på vem som handlägger (Gustafsson, Hydén & Salonen 1993; Skogens 2005; Stranz 2007; Ulmestig & Marston 2015). Men handlingsutrymmet kan även förstås som något som behövs för att klientens situation ska kunna bedömas på ett riktigt eller rimligt sätt. Det går att argumentera för att eftersom det ekonomiska biståndet är samhällets sista skyddsnät kommer det alltid att kräva ett visst handlingsutrymme för att klienterna ska kunna fångas upp av det. Gustafsson (2018) menar att en alltför detaljerad lagstiftning visserligen stärker en förutsägbarhet och kan sägas gynna rättssäkerheten men medför samtidigt att lagens ”träffyta” blir allt mindre.

De klienter som inte uppfyller de formella kriterierna kommer då att ges avslag och ifall socialsekreteraren inte har ett handlingsutrymme att se till huruvida detta är riktigt eller rimligt kommer klienten inte att fångas upp av skydds nätet. Därigenom går det att argumentera för att den materiella rättssäkerheten kräver ett relativt stort handlingsutrymme för socialsekreterarna, annars kan inte biståndet leva upp till lagens intentioner. Detta då intentionerna att främja människan och hens frihet som finns i SoL (och RF) inte kan operationaliseras ner till enkla handlingsregler som varje socialsekreterare tolkar lika. Detta resonemang kan användas för att argumentera för att även om det skulle införas en basinkomst skulle det inte medföra att alla klienters behov av ekonomiskt bistånd upphör. En basinkomst skulle fånga upp många av dem som i dag söker ekonomiskt bistånd, och framför allt de som endast söker försörjningsstöd. Men ett sådant bistånd skulle troligen inte täcka alla klienters behov, och de vars behov en basinkomst inte täcker kommer därmed att behöva ett annat skydds nät. Sedan går det att argumentera för att även dagens skydds nät är alltför grovmaskigt för att faktiskt kunna se till klienternas behov.

Sedan Trelleborgs kommun började använda sig av en ”robot” för att handlägga ekonomiskt bistånd 2017 har en debatt om automatiserad handläggning av ekonomiskt bistånd tagit fart (Scaramuzzino 2019; L. Svensson 2019a). I den aktuella studien påbörjade alla tre kommunerna arbetet med att automatisera delar av handläggningen mellan den första empiriinsamlingen 2018 och den andra 2020. Dock fanns det inte vid någon kommun vid den senare empiriinsamlingen någon form av automatiserat beslutsfattande eller automatiserat beslutsstöd. Socialsekreterarna uttrycker att det ”enkla” beslutsfattandet och beräkningarna torde kunna lämnas över till en ”robot” eller ”digital medarbetare”, men att mer komplexa ärenden och ”riktigt” socialt arbete inte kan överlämnas till dem. Bornemark (2020) poängterar att det krävs ett omdöme för att avgöra vilka ärenden som ska hanteras utifrån rutin och i vilka ärenden som avsteg från rutinerna görs. Socialsekreterarnas utsagor om avvägningen mellan det fogade och det stridbara handlingsutrymmet visar att de använder ett omdöme i detta avseende. Om en robot kan handlägga de enklare ansökningarna, de som faller inom det fogade handlingsutrymmet, kommer det därmed att behövas en socialsekreterares omdöme för att avgöra om det aktuella ärendet är just ett sådant som kan hanteras utifrån detta handlingsutrymme. En liknande diskussion går att föra om så kallad förenklad handläggning eller SOFT-handläggning (jfr Bergmark & Lundström 2008; Stranz 2002). De ärenden som

läggs på personal som ofta saknar socionomutbildning görs för att de anses vara så pass enkla att en socionoms kompetens inte behövs. Dock kan det argumenteras för att en socionoms kompetens och omdöme kan behövas för att avgöra ifall ärendena och ansökningarna är så pass enkla.

Det omdöme som flera socialsekreterares utsagor pekar på att de använder sig av i arbetet med ekonomiskt bistånd kan liknas vid den dygd som Aristoteles (1934) kallar för fronesis. På svenska kan begreppet översättas till ”praktisk vishet” (Swärd 2021) eller ”kloket” (Bornemark 2020) och förstås som omdömet att överlägga och handla gott utifrån den specifika situationen och vad målet är. Fronesis är med andra ord inte överläggande för överläggandets skull (se även Nilsson 2009; Wolrath Söderberg 2017). Något som präglar fronesis är framför allt en situationsbundenhet och att det inte finns *ett* rätt svar.

Aristoteles (1934) poängterar att fronesis utgår från situationens unika förutsättningar, något som Bornemark (2020) benämner som situationens unicitet. I avhandlingens material resonerar socialsekreterarna kring vad som är unikt i klienternas ärende och vad i denna unicitet som bör föranleda ett visst beslut. Överläggandet kring ett visst ärende går inte att likställa med överläggande kring andra ärenden med liknande egenskaper och att använda sig av samma resonemang som vid tidigare ärenden. Fronesis är med andra ord inte att ständigt använda sig av de rutinlösningar som annars finns inom socialtjänsten utan att se till det som gör varje ärende unikt. Samtidigt innebär ett fronetiskt förhållningssätt inte att aldrig använda sig av rutinmetoder utan snarare att se till det unika i varje situation och se när det är brukligt att använda sig av rutinlösningar och när det bör göras avsteg från dessa (Bornemark 2020). Socialsekreterarna menar att den unika situationen är en viktig del i avvägningen av när ett ärende kan hanteras utifrån rutinerna och när de upplever att de bör göra avsteg från dem. Calder (2020) menar att fronesis innebär att kunna relatera rutinerna och standardförfarandet till den unika kontexten. Uniciteten har en påverkan på handlingsutrymmet genom att det öppnar upp för att se vad i just detta ärende som är av extra vikt och hur det går att förhålla sig till den strukturella dimensionen av handlingsutrymmet i just detta ärende.

Bedömningen utifrån en unik situation blir en motvikt till perspektivet att klienten måste reduceras ner till en för organisationen hanterbar kategori för att kunna utredas av socialtjänsten, vilket exempelvis Cedersund (1992), Hasenfeld (1983) samt Johansson (1992/1997) uttrycker. Likaså kan fronesis förstås som en

form av motsats eller motstånd till standardiseringar, manualbaserade metoder eller automatisering, eftersom dessa metoder utgår från en generell kunskap och applicerar denna på den unika situationen. Socialsekreterarna ger uttryck för att de ser klienterna som unika människor med komplexa problem där de, när det krävs, inte låter dem reduceras till enkelt hanterliga kategorier. Som jag tog upp tidigare i avhandlingen menar Sara Stendahl (2008; 2010) att välfärdsstaten måste återges sin mänsklighet för att tillförsäkra den enskilde skydd och värdighet, och i min avhandling går det att förstå socialsekreterarnas fokus på det unika hos klienter och situationer som en strävan efter sådan mänsklighet inom beslutsfattandet.

Fronesis rör situationer där vi kan tänka oss att det kan vara på flera olika sätt och att det inte finns *ett* rätt sätt, exempelvis när två principer står emot varandra. Maria Wolrath Söderberg (2017) beskriver att fronesis rör sådana problematiska frågor som inte på förhand kan avgöras och där det kan finnas flera giltiga perspektiv. Socialsekreterarna i studien visar exempel på detta när de menar att det för vissa ärenden finns en jämvikt som medför att det både skulle vara rätt att bevilja respektive att avslå ansökan. Fronesis rör därmed de bedömningar som tål att begrundas och där denna begrundan inte leder fram till *ett* självklart svar, även om den leder fram till ett välgrundat svar. Även om det inom arbetslaget kan finnas underlag för fronesis bör inte arbetsplatsnormerna likställas med den fronetiska förmågan. Arbetsplatsnormerna kan mycket väl ha sitt ursprung i socialsekreterares omdöme och har växt fram genom välgrundade reflektioner, men om de hanteras som något statiskt och objektivt kan de inte sägas vara en form av omdöme i sig. Jonna Bornemark (2020) menar att om omdömet stannar i den mån att det inte beaktar nya situationer förlorar det sin förmåga att utvecklas. Calder (2020) menar att fronesis alltid kräver medveten reflektion. En socialsekreterare som oreflekterat följer arbetsplatsnormer använder därmed inte sin fronetiska förmåga och kommer även att låta sitt handlingsutrymme bli mer begränsat.

Att fronesis är knutet till en förmåga hos den enskilda socialsekreteraren, även om den förmågan kan odlas i kollektiva sammanhang som i arbetslag och utbildningar, kan dock medföra vissa problem. För det första blir den höga omsättningen av personal ett problem eftersom socialsekreterare i många fall kan hinna lämna arbetsområdet innan de hunnit utveckla en sådan fronetisk förmåga. För det andra kan det personbundna medföra en form av godtycklighet eftersom

en sökande klient inte kan garanteras att den socialsekreterare som handlägger ansökan har en sådan förmåga att se till klientens unika situation. Som Angelin (2009) uttrycker det kan klienter ha "tur" i vilken socialsekreterare hen blir tilldelad.

Hans Swärd (2021) redogör för att det fanns en oro bland socialarbetare att det sociala arbetet skulle förlora användandet av fronesis när arbetet började skötas av utbildade socialarbetare vid början av förra seklet. Även om det nog kan ha funnits fog för en sådan oro går det att argumentera för att denna fronesis tycks finnas kvar inom det sociala arbetet drygt hundra år senare. Om dagens sociala arbete går det att föra fram ett närmast omvänt argument: genom att fokus hamnar på standardisering och automatisering är det professionen och utbildningen som utgör hoppet om att fronesis finns kvar i det sociala arbetet med ekonomiskt bistånd. Att klienten ska kunna bedömas som unik människa i en unik situation vilar på att det sociala arbetet med ekonomiskt bistånd även i fortsättningen är ett professionsbaserat arbetsområde där socialsekreterarna har ett relativt stort handlingsutrymme och med kunskap och omdöme motiverar vad som är för klientens bästa. Och för klienten kan ett sådant omdöme vara avgörande för att få mat för dagen eller bistånd för en hyresskuld vilket tillåter hen att ha kvar sitt boende.

English summary

Professional paperwork: To master the complex discretion regarding decision texts in social assistance

Social assistance is the last safety net of the Swedish welfare system. It is designed to give support to individuals who cannot support themselves through income or funds, which includes any saleable items such as, for example, an apartment or a car, and whom cannot support themselves through the social security system. The social assistance is regulated through the Social Services Act, a framework law focused on the outcome of the assistance rather than on the basis of assessing eligibility. Though, certain aspects of the assistance are more clearly stated in the laws; such as the ‘national standard’ [swe. *riksnorm*] which indicates what a recipient will attain for their daily costs. The assistance is administered by the municipality and funded by the municipal budget.

The recipient is supposed to attain a ‘reasonable standard of living’ [swe. *skälig levnadsnivå*] through the social assistance, a term that is only very vaguely defined in the legal sources. The law grants the social workers considerable leeway when deciding and does not clearly impose any restrictions when granting social assistance. The position of social worker in social assistance is often an entry position for newly graduated social workers from which they move on to other forms of social work and the work itself is often regarded as bureaucratic, boring and heavily regulated by law. The social workers working with assessing social assistance often regard their own working situation as stressful and argue that there is not enough time to do an adequate job. Research on social assistance decision making has shown that the social workers vary in assessment and decision; whether an application is approved might depend on the municipality, the social assistance office, or even the individual social worker. Social assistance is thus both deemed bureaucratic and heavily reliant on rules while at the same time exhibiting large variety on the level of different social workers’ assessments.

The aim of the study is to investigate and analyse justifications of decisions regarding social assistance, with a focus on social workers' paperwork, and the conditions for professional practice by paying attention to discretionary aspects.

The thesis centres on decision texts written by social workers to convey and motivate social assistance decisions. Text analysis, individual interviews, and group interviews, were conducted.

The study addresses four research questions:

1. What discretion do the social workers who make decision regarding social assistance reckon that they have, and what do they reckon frames their discretion?
2. How do the social workers relate to these frames?
3. In what situations do the social workers choose to actively expand their discretion?
4. How can the discretion of the social workers be understood?

Method

The study was conducted using a mixture of document analysis and interviews with social workers who make decisions regarding social assistance. An abductive methodology was used where I shifted between theory and empirical material. Several theoretical approaches were tried out on the empirical material, some of them ultimately dropped while others were kept and reworked. Other theoretical approaches emerged through the analysis of the empirical material. The theoretical and analytical framework ultimately utilised focuses on the discretion of the social workers both seen as something that enables and restricts their decisions as well as how they reason regarding these decisions.

The empirical material comes from three municipalities with a population in line with the mean of Swedish municipalities which are considered 'commuter towns'. 89 decision texts were collected in the spring of 2018. The sample of decision texts were based on three categories; decision texts regarding first time applications, decision texts regarding denial of social assistance, and decision texts regarding 'other living expenses' [swe. *livsföring i övrigt*]. The sample was chosen

to get a vast array of decision text which all explicitly stated the motivation for the decision taken. The decision texts vary from one to five pages and the decision texts regarding first time applications tended to be longer than the other two. Ten individual interviews were conducted with social workers making social assistance decisions in the autumn of 2018. The individual interviews focused on the writing of decision texts and the role of the text in the assessment of social assistance. Eight group interviews, in total consisting of 18 social workers, were conducted in the same municipalities in the autumn of 2020. The group interviews focused on the discretion of the social workers and how they relate to the writing of decision texts regarding this discretion.

Theory

The analytical framework is based on theories of discretion. Following a categorisation of discretion made by Molander, the discretion of the social workers is both seen as structural, something that enables and restricts the social workers' decision making, and as epistemic, relating to the reasons behind the choice of action. Discretion, in the structural sense, is partly seen as something due to vagueness in the rules which allows different interpretations. The ability to make decision on behalf of the municipality is something that is delegated to the social workers by the municipality—which is also the social workers employer—and can be withdrawn. In the epistemic sense the discretion is guided by 'principles' or 'values' which are partly found in the laws themselves. The social worker must show that they take responsibility for the discretion and one way of doing so is by the paperwork of writing decision texts that show the reasons behind their discretion.

The findings

The findings show that the social workers acknowledge that they have some leeway regarding social assistance decision making but that certain aspects restrict or limit this leeway. The decision texts written for (almost) every social assistance decision are assumed to have several different potential readers, of whom some

have an impact on the social workers' discretion. The client is often brought up as the intended reader of the document although often seen as someone who seldom reads the text at length. The Administrative court is seen as a potential reader for the decision texts regarding denial of social assistance since the client can appeal, after which the court will make a judgement regarding the decision. The local politicians in the municipality are seen as potential readers since a random selection of decisions will be up for review by a local social welfare board. Lastly the social workers' own colleagues are seen as potential readers since they can cover for the ordinary social worker in case of illness or vacation. With the exception of the client, whom is seen as a reader who does not affect the social workers structural discretion, all three other readers impose some kind of restriction on the social worker. In the dissertation these three readers are regarded as reviewers of the decision text. The three reviewers can be understood as three frames affecting the social workers discretion: the legal frame, the political frame, and the collegial frame. The clients as readers does not constitute a reviewer nor frame but are on the other hand viewed as an end, the person for whom the decision regarding social assistance is taken.

The constituents of the legal frame are the Social Services Act and its preparatory works and precedents. There are several laws which affect the decision making of the social workers, as well as their ability to make decisions, but in the empirical material the social workers only bring up the Social Services Act. The frame constitutes a minimum level in the sense that the law, along with the preparatory works and precedents, states what costs should be covered by the assistance and to a certain degree states how much someone who is granted social assistance should receive; the recipient should be granted a 'reasonable standard of living'. The clients who are denied social assistance, wholly or partially, can appeal the decision in which case the Administrative court decides if the decision should stand or if it should be revoked. The social workers thus need to motivate any denial of social assistance in such a way that the Administrative court will agree that the decision should stand.

The social workers argue that they have to take the municipal guidelines and, to a lesser extent, the municipal budget into consideration when deciding on social assistance. The social workers express that the view of the politicians is in contrast with the minimum level of the legal frame and that the politicians want to spend as little as possible on social assistance. When granting social assistance, the social

workers thus argue that they have to motivate this in such a way that the politicians agree that it was right to grant the assistance and that the social worker takes responsibility for the discretion that is granted to them.

Lastly the social workers argue that the collegial frame has an effect on their discretion. There are workplace norms that, to some extent, affect what decisions are available. The social workers try to maintain a consensus regarding how to decide in certain situations and maintain a continuity within individual client's cases. The social workers make use of their colleagues when making decisions as well, which enables them to expand their (structural) discretion, for example by asking for advice on how to motivate a certain decision or 'test' the arguments they present in a decision text. The collegial frame is seen as less imposing, and the social workers argue that the colleagues do not always need to agree with each other.

Due to several potential reviewers for every decision text, a social worker can never really be sure whether these reviewers will read the text. As all denials of social assistance can be appealed, the Administrative court is a potential reviewer for each denial, even though few decisions are actually appealed. Since the municipality randomly selects the decisions for review the social welfare board is a potential reviewer for every decision made, even though the board actually only reads a few of the decision texts. Since a social worker never can be sure when s/he is out of office and a case needs to be handled by a colleague, the colleagues are therefore potential reviewers of the decision texts, even though they actually only read a few. The social workers making decisions, and writing decision texts, are thus in a panopticon-like situation where they always need to write decision texts as if these would be up for review. In the case of the political and the collegial review this is done by reviewing the decision texts from within the internal computer system, something that can be done at a distance. The politicians or the colleagues do not need to enter the office or even see a physical copy of the decision text in order for this review to happen. Thus, I see this review as something that goes beyond the analogy of the panopticon, the all-seeing, and is more in line with a *pantognostis*, an omniscient reviewer. The social worker cannot in any way escape this review and whether the review will take place or have already taken place is unknown to the social worker.

Even though the three frames impose restrictions on discretion, the social workers do not need to comply with all three frames in every decision. The social workers

can, to some extent, choose when to comply and when to contest a restriction. In most instances the social workers will accept the restrictions that the frames impose, a form of discretion I call *compliant discretion*. The decisions that the social workers make within the compliant discretion will be made with a confidence that if these are reviewed the different frames will (probably) not question them. If the decision is appealed, the social worker is confident that the Administrative court will agree that the decision is in accordance with the law and that the decision will stand. If the decision is reviewed by politicians the social worker is confident that the politicians agree that the social worker takes responsibility for the discretion given and for the municipal budget. If the decision is read by colleagues the social worker is confident that the colleagues agree that the decision is in line with the workplace norms. These decisions are made in a rapid manner and the social worker can often paste an already written text into the decision text and be confident that this is all that is needed to please the different reviewers. Often these decisions are viewed as routine or standard and often boring by the social workers. At the same time the social workers argue that the rapid handling of these decisions makes room for 'actual' social work, such as meeting clients.

The social worker can, however, *contest* the restrictions imposed by the different frames but must then also present valid reasons for doing so. I call this form of discretion *contested discretion*. The social worker can make a decision that they believe the Administrative court would question in case of an appeal, but must in that case write a decision text that conveys that the decision is in accordance with the law. The social worker can make exceptions to the municipal guidelines or grant an application that they believe will be questioned by the politicians, but must write a decision text that conveys that it was the right decision to be made and that they take responsibility for their discretion in the event that the decision is randomly selected for review. Lastly the social worker can make a decision that they believe their colleagues would question if they were to read the decision text, but must then present reasons for why the decision was taken. The contested discretion takes significantly more time than the compliant discretion since the social worker needs to write longer decision texts that convey the appropriateness of the decision to any potential reviewer. Since the social worker can never be sure which of the frames will review the decision text all frames must be taken into consideration for every decision. The contested discretion also requires a competence in how to argue in the decision text and what these arguments can

rely on; such as laws, preparatory works or precedence. Because of the time constraint the social workers can only choose to use the contested discretion for certain client's applications and the rest will be handled according to the routines, i.e., the compliant discretion.

The three frames have different measures that they can apply if the social worker contest their restrictions and do not present valid enough reasons for doing so. The Administrative court can revoke an appealed decision if they deem that it is not compatible with the law, preparatory works, and precedents. The politicians represent the employer and can withdraw the social worker's ability to make decisions on behalf of the social services in the municipality and can (theoretically) terminate their employment. The colleagues do not have any formal measures but there is a social pressure to keep in line with the workplace norms. The social workers ability to make use of the colleagues also depends on them being a part of the informal community, something that is jeopardised if they stray too far from the workplace norm. The usage of the contested discretion does not only entail that more time is spent on these cases but is also associated with a risk of less than favourable measures for the social worker.

The social workers can choose which client's applications should be treated as a routine matter and when the frames ought to be contested. But if they contest the frames, they must be able to produce valid arguments for doing so through their paperwork with the decision text. Mainly the social workers argue that the consequences for the clients matter the most when they are evaluating whether or not to contest the restrictions of one of the frames. The social workers can (paradoxically) argue that the client would benefit from a denial of social assistance that the Administrative court could question. The social worker can argue that the client would benefit from the social worker making exception to the municipal guidelines that the politicians might question. And lastly the social worker can argue that the client would benefit from the social worker not following the workplace norms. The social workers also point out that they see to what is unique regarding the client's application or situation when they argue why the routine way of deciding these kinds of matters do not apply. The uniqueness of the situation is also expressed in the decision texts to argue for the contesting of the restrictions.

Based on how the social workers argue that they can make exceptions to the rules and see to what would benefit the client there is arguably a possibility for a

professional practice in making decisions regarding social assistance. The way that the social workers argue that they make decisions based on the consequences for the client is both in line with the professional ethics of social work as well as the intentions of the Social Services Act. There is however a risk of the potential for a professional practice to disappear if the social workers are not given proper time to handle each case. Since making decisions in the contested discretion takes significantly more time than in the compliant discretion, the social workers are dependent on having some kind of slack to be able to make decision within the contested discretion, otherwise they will be forced to decide in a more routine way. The use of the contested discretion is also dependent on the social workers' competence and experience. If the social workers do not stay within social work with social assistance long enough to get this experience there is less of an opportunity for a professional practice. The same can be argued regarding if the positions are filled with non-graduated social workers who might lack the competence to navigate the law and other restrictions as well as knowing the professional ethics of social work.

In the study the social workers have shown signs of a form of assessment regarding decision making that can be compared to Aristotle's notion of *phronesis*. The social workers argue that they assess the situation based on what will result in positive, or desirable, outcomes and based on the individual situation at hand and argue that every situation is unique. The social workers also argue that there are many situations in which there is no clear answer and that it is both right to grant as well as deny some applications. Both individually and collectively the social workers reason to figure out what is the proper way of deciding in a specific case and when it is proper to follow all the rules and when it is proper to make exceptions to these.

Litteratur

- Abbott, Andrew (1991) The future of professions: occupation and expertise in the age of organization. *Research in the Sociology of Organizations*, 8, 17–42.
- Abercrombie, Nicholas; Hill, Stephen & Turner, Bryan S. (2000) *The Penguin dictionary of sociology*. London: Penguin Books.
- Alvesson, Mats & Kärreman, Dan (2012) *Kreativ metod – skapa och lösa mysterier*. Malmö: Liber
- Alvesson, Mats & Sköldberg, Kaj (1994) *Tolkning och reflektion: vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Angelin, Anna (2009) *Den dubbla vanmaktens logik: en studie om långvarig arbetslöshet och socialbidragstagande bland unga vuxna* [Diss.]. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Angelin, Anna; Hjort, Torbjörn & Salonen, Tapio (2014) Lokala handlingsstrategier för levnadsvillkor: reflektioner utifrån Malmökommissionens studier om försörjningsstödet och barns fattigdom. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 91(5), 480–488.
- Aristoteles (1934) *The nichomachean ethics*. Översatt av Harris Rackman. Cambridge, MA: Harvard University Press
- Aronsson, Pia (2018) Från fattigårdskvinnor till moderna socialarbetare. I Hans Swärd (red.) *Bedöma och åtgärda fattigdom: om välfärdens skiljelinjer och samhällets yttersta skydds nät*. Lund: Studentlitteratur.
- Bakkeli, Vidar (2022) Evidence-based activation work and service individualisation: client and frontline worker experiences with a standardised intervention. *European Journal of Social Work*, doi: 10.1080/13691457.2022.2083085
- Bengtsson, Mikael (2020) *Karriär och profession: om positioner, statushierarki och mobilitet inom socionomyrket* [Diss.]. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Bergmark, Åke (1998) *Nyckelbegrepp i socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur.

- Bergmark, Åke (2008) Om evidensbasering, kunskapsöversikter och psykosociala mekanismer. I Anna Meeuwisse, Hans Swärd, Rosmari Eliasson-Lappalainen & Katarina Jacobsson (red.) *Forskningsmetodik för socialvetare*. Stockholm: Bokförlaget Natur & Kultur.
- Bergmark, Åke; Bäckman, Olof & Minas, Renate (2017) Organizing local social service measures to counteract long term social assistance receipt. What works? Experiences from Sweden. *European Journal of Social work*, 20(4), 548–559.
- Bergmark, Åke & Lundström, Tommy (1998) Metoder i socialt arbete: om insatser och arbetssätt i socialtjänstens individ- och familjeomsorg. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 5(4), 291–314.
- Bergmark, Åke & Lundström, Tommy (2005) En sak i taget? Om specialisering inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 12(2–3), 125–148.
- Bergmark, Åke & Lundström, Tommy (2008) Det socialtjänstbaserade sociala arbetets organisering. I Åke Bergmark, Tommy Lundström, Renate Minas och Stefan Wiklund (red.) *Socialtjänsten i blickfånget: organisation, resurser och insatser: exempel från arbete med barn och ungdom, försörjningsstöd, missbruk*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Bergmark, Åke & Minas, Renate (2007) Decentraliserad välfärd eller medborgerliga rättigheter? Om omfördelning av makt och ansvar mellan stat och kommun. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 14(2–3), 220–241.
- Bergmark, Åke & Stranz, Hugo (2019) *Studie av Instrument X: om användningen av ett standardiserat instrument i arbetet med ekonomiskt bistånd*. Stockholm: Sveriges kommuner och regioner.
- Björk, Alexander (2017) Mot en situerad standardisering inom socialtjänsten [Forum]. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 24(3–4), 303–313.
- Blennerger, Erik (2017) *Etik och socialt arbete*. Stockholm: Akademikerförbundet SSR.
- Blichner, Lars Christer & Molander, Anders (2008) Mapping juridification. *European Law Journal*, 14(1), 36–54.
- Bornemark, Jonna (2020) *Horisonten finns alltid kvar: om det bortglömda omdömet*. Stockholm: Volante.
- Bovens, Mark & Zouridis, Stavros (2002) From street-level to system-level bureaucracies: how information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control. *Public Administration Review*, 62(2), 174–184.
- Brante, Thomas (2009) Vad är en profession? Teoretiska ansatser och definitioner. I Maria Lindh (red.) *Vetenskap för profession*. Högskolan i Borås.

- Brante, Thomas; Svensson, Kerstin & Svensson, Lennart G. (2019) Inledning. I Thomas Brante, Kerstin Svensson & Lennart G. Svensson (red.) *Det professionella landskapets framväxt*. Lund: Studentlitteratur.
- Brodkin, Evelyn (2020) Discretion in the welfare state. I Tony Evans & Peter Hupe (red.) *Discretion and the quest for controlled freedom*. Cham: Springer Nature.
- Bruch, Sarah K. & White, KaLeigh K. (2018) Politics, state discretion and retrenchment in safety net provision: evidence from the USA in the post-welfare reform era. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(3), 459–483.
- Börjesson, Martin (2021) *Framtidens socialtjänst: ett icke önskvärt remissvar*. Lund: Studentlitteratur.
- Börjesson, Angelica (2018) *(R)evolutionära idéer: förändring i svensk sjukförsäkringspolitik 1995–2015* [Diss.]. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Calder, Gideon (2020) Discretion as ethical practice. I Tony Evans & Peter Hupe (red.) *Discretion and the quest for controlled freedom*. Cham: Springer Nature.
- Callan, Tim; Nolan, Brian & Whelan, Christopher T. (1993) Resources, deprivation and the measurement of poverty. *Journal of Social Policy*, 22(2), 141–172.
- Cameron, Deborah (2001) *Working with spoken discourse*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Carlsson Stylianides, Kristina (2021) Vanans makt: att förstå och hantera risker i människans institutioner. I Stig Linde & Kerstin Svensson (red.) *Välfärdens aktörer: utmaningar för människor, professioner och organisationer*. Lund: Social Work Press.
- Carlstedt, Elisabeth & Jacobsson, Katarina (2017) Indication of quality or quality as a matter of fact? ”Open comparisons” within the social work sector. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 119(1), 47–69.
- Cedersund, Elisabeth (1992) *Från personligt problem till administrativt beslut: att ansöka om ekonomiskt bistånd* [Diss.]. Linköping: Linköpings universitet, tema Kommunikation.
- Clasen, Jochen & Clegg, Daniel (2011) Unemployment protection and labour market change in Europe: towards ‘triple integration’. I Jochen Clasen & Daniel Clegg (red.) *Regulating the Risk of Unemployment: National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*. Oxford: Oxford University Press
- Clasen, Jochen; Clegg, Daniel & Goerne Alexander (2016) Comparative social policy analysis and active labour market policy: putting quality before quantity. *Journal of Social Policy*, 45(1), 21–38.
- Considine, Mark; McGann, Michael; Ball, Sarah & Nguyen, Phuc (2022) Can robots understand welfare? Exploring machine bureaucracies in welfare-to-work. *Journal of Social Policy*, 51(3), 519–534.

- Criado, J. Ignacio; Valero, Julián & Villodre, Julián (2020) Algorithmic transparency and bureaucratic discretion: the case of SALER early warning system. *Information Polity*, 25(4), 449–470.
- Cumming, Sue; Fitzpatrick, Eileen; McAuliffe, Donna; McKain, Silvana; Martin, Catherine & Tonge, Angela (2007) Raising the Titanic: rescuing social work documentation from the sea of ethical risk. *Australian Social Work*, 60(2), 239–257.
- Dahlberg, Matz; Johansson, Kajsa & Mörk, Eva (2009) *On mandatory activation of welfare recipients*. Uppsala: IZA discussion paper No. 3947.
- Dellgran, Peter & Höjer, Staffan (2005) Rörelser i tiden: professionalisering och privatisering i socialt arbete. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 12(2–3), 246–267.
- Denvall, Verner; Nordesjö, Kettel & Ulmestig, Rickard (2020) Dunderhonung för socialt arbete? En studie av MI:s användbarhet inom försörjningsstöd. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 27(3–4), 227–248.
- Devlieghere, Jochen & Roose, Rudi (2019) Documenting practices in human service organisations through information systems: when the quest for visibility ends in darkness. *Social Inclusion*, 7(1), 207–217.
- DiMaggio, Paul J. & Powell, Walter W. (1983) The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160.
- Dir (2017:39) *Kommunikédirektiv: översyn av socialtjänstlagen*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Dworkin, Roland (1963) Juridical discretion. *The Journal of Philosophy*, 60(21), 624–638.
- Dworkin, Ronald (1978) *Taking rights seriously*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Edebalk, Per Gunnar (2018) Socialförsäkring: ett alternativ till fattigvård växer fram. I Hans Swärd (red.) *Bedöma och åtgärda fattigdom: om välfärdens skiljelinjer och samhällets yttersta skyddsnet*. Lund: Studentlitteratur.
- Edebalk, Per Gunnar & Olsson, Mats (2010) Poor relief, taxes and the first universal pension reform: the origins of the Swedish welfare state reconsidered. *Scandinavian Journal of History*, 34(4), 391–402.
- Edlund, Jonas; Eldén, Sara; Wästerfors, David & Sohl, Lena (2021) Att bedriva sociologisk forskning i en tid av byråkratiserad etikprövning. *Sociologisk Forskning*, 58(4), 455–466.
- Eliasson, Rosmari (1987) *Forskningsetik och perspektivval*. (Meddelanden från Socialhögskolan nr 2). Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.

- Ellis, Kathryn (2011) "Street-level bureaucracy" revisited: the changing face of frontline discretion in adult social care in England. *Social Policy & Administration*, 45(3), 221–244.
- Erlingsdóttir, Guðbjörg & Lindholm, Cecilia (2015) When patient empowerment encounters professional autonomy: the conflict and negotiation process of inscribing an eHealth service. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 19(2), 27–48.
- Erlingsdóttir, Guðbjörg; Petersson, Lena & Jonnergård, Karin (2019) A theoretical twist on the transparency of open notes: qualitative analysis of health care professionals' free-text answers. *Journal of Medical Internet Research*, 21(9).
- Evans, Tony (2013) Organisational rules and discretion in adult social work. *British Journal of Social Work*, 43(4), 739–758.
- Evans, Tony & Harris, John (2004) Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion. *British Journal of Social Work*, 34(6), 871–895.
- Evans, Tony & Hupe, Peter (2020) Conceptualizing discretion. I Tony Evans & Peter Hupe (red.) *Discretion and the quest for controlled freedom*. Cham: Springer Nature.
- Evetts, Julia (2002) New directions in state and international occupations: discretionary decision-making and acquired regulation. *Work, Employment and Society*, 16(2), 341–353.
- Evetts, Julia (2009) New professionalism and new public management: changes, continuities and consequences. *Comparative Sociology*, 8(2), 247–266.
- Fage Hedegaard, Troels (2014) Stereotypes and welfare attitudes: a panel survey of how "poor Carina" and "lazy Robert" affected attitudes towards social assistance in Denmark. *Nordic Journal of Social Research*, 5(1) [online].
- Fairclough, Norman (2015) *Language and Power*. London: Routledge
- Falkenström, Helena & Hjärpe, Teres (2017) Dokumentation och känslor: socialarbetarens pappers- och känslorarbete. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 24(3–4), 177–199.
- Fitzpatrick, Ciara; McKeever, Gráinne & Simpson, Mark (2019) Conditionality, discretion and T.H. Marshall's "right to welfare". *Journal of Social Welfare and Family Law*, 41(4), 445–462.
- Foucault, Michel (1982) The Subject and Power. *Critical Inquiry* 8(4), 777–795
- Foucault, Michel (1995) *Discipline and punish*. London: Vintage Books.
- Freidson, Eliot (2001) *Professionalism: the third logic*. Cambridge: Polity Press.
- Furuhagen, Björn (2009) *Från fjärdingsman till närpolis: en kortfattad svensk polishistoria*. Växjö: Växjö universitet.

- Geremek, Bronisław (1986) *Den europeiska fattigdomens betydelse*. Stockholm: Ordfront Förlag.
- Goffman, Erving (1981) *Forms of talk*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Goldman, Laurie S. & Foldy, Erica Gabrielle (2015) The space before action: the role of peer discussion groups in frontline service provision. *Social Service Review*, 89(1), 166–203.
- Goodin, Robert E. (1988) *Reasons for welfare: the political theory of the welfare state*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Grell, Pär; Ahmadi, Nader & Blom, Björn (2013) Hur inverkar organisationsstrukturen på socialtjänstens klientarbete? En sammanställning av kunskapsläget. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 20(3–4), 222–240.
- Gustafsson, Björn; Hydén, Lars-Christer & Salonen, Tapio (1993) Decision-making on social assistance in major cities in Sweden. *Scandinavian Journal of Social Welfare*, 2(2), 197–203.
- Gustafsson, Håkan (1988) Rättssäkerheten, moralen och ”socialsäkerheten”. *Tidskrift för rättssociologi*, 5(3/4), 253–277.
- Gustafsson, Håkan (2002) *Rättens polyvalens: en rättsvetenskaplig studie av sociala rättigheter och rättssäkerhet* [Diss]. Lund: Rättssociologiska institutionen, Lunds universitet.
- Gustafsson, Håkan (2018) Rättifiering: om rättigheternas tragedi. I Thomas Erhag, Pernilla Leviner & Anna-Sara Lind (red.) *Socialrätt under omvandling: om solidaritetens och välfärdsstatens gränser*. Stockholm: Liber.
- Gustafsson, Håkan; Wejedal, Sebastian & Östlund, Allison (2020) ”Lex Lilla Hjärtat”: om rättsprocesserna och den politiska pendeln. *Förvaltningsrättslig tidskrift*, (4)671–709.
- Hall, Christopher; Slembrouch, Stef & Sarangi, Srikant (2006) *Language practice in social work*. London: Routledge.
- Halleröd, Björn (1991) *Den svenska fattigdomen: en studie av fattigdom och socialbidragstagande* [Diss]. Umeå: Sociologiska institutionen, Umeå universitet.
- Halleröd, Björn (2003) Varför får folk socialbidrag? Analys av socialbidragstagandets bestämningsfaktorer. *Socialvetenskaplig tidskrift*, (2–3), 238–266.
- Hammersley, Martyn (2014) On the ethics of interviewing for discourse analysis. *Qualitative Research*, 14(5), 529–541.
- Hasenfeld, Yeheskel (1983) *Human service organizations*. Hoboken, NJ: Prentice-Hall Inc.

- Hasenfeld, Yeheskel (2010) *Human services as complex organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Heald, David (2006) Varieties of transparency. I Christopher Hood & David Heald (red.) *Transparency: the key to better governance?* Oxford: Oxford University Press.
- Hedlund, Maria (2020) När maskinen fattar beslut: vem är ansvarig? *Statsvetenskaplig tidskrift*, 122(4), 545–565.
- Hirschman, Albert O. (1967) The principle of the hiding hand. *Public Interest* 1967 (6), 10–23.
- Hjort, Torbjörn (2012) *Skälig levnadsnivå i Malmö: om handläggning och bedömning av socialbidragsärenden*. Malmö: Malmö stad.
- Hjort, Torbjörn (2019) Vad får en soffa kosta? Om bedömningar av skälig levnadsnivå för socialbidragstagare. I Torbjörn Hjort (red.) *Det yttersta skydds nätet: om arbete med socialbidrag*. Lund: Studentlitteratur.
- Hjärpe, Teres (2020) *Mätning och motstånd: sifferstyrning i socialtjänstens vardag* [Diss]. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Hjärpe, Teres & Martinell Barfoed, Elizabeth (2021) Att göra socialt arbete med dokument. I Stig Linde & Kerstin Svensson (red.) *Välfärdens aktörer: utmaningar för människor, professioner och organisationer*. Lund: Social Work Press.
- Hollertz, Katarina; Jacobsson, Kerstin & Seing, Ida (2017) Den transparenta organisationen: handläggaren och visibilitetskulturen i Försäkringskassan. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 24(3/4), 239–260.
- Hollertz, Katarina; Wallinder, Ylva & Jacobsson, Kerstin (2021) Prefabricerade modulhus eller arkitektritade lösvirkeshus? Skilda handläggarideal inom Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 27(2), 27–48.
- Holstein, James A. & Gubrium, Jaber F. (2011) *The active interview*. Thousand Oaks: Sage.
- Hood, Christopher (2020) Discretion and blame avoidance. I Tony Evans & Peter Hupe (red.) *Discretion and the quest for controlled freedom*, Cham: Springer Nature.
- Howe, David (1991) Knowledge, Power, and the Shape of Social Work Practice. I Martin Davies (red.) *The Sociology of Social Work*. London: Routledge.
- Hussénus, Klara (2019) Intersectional patterns of social assistance eligibility in Sweden. *Nordic Social Work Research*, 11(1), 19–33.
- Hydén, Håkan (2002) *Normvetenskap*. Lund: Rättsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

- Hydén, Lars-Christer (1996) Att besluta om socialbidrag: förändringar av beslut och attityder till socialbidraget 1990–1994. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 3(3), 180–194.
- Hydén, Lars-Christer (1999) Talk about money: studying the interaction between social worker and client. *International Journal of Social Welfare*, 8(2), 143–154.
- Höjer, Staffan; Berlin, Johan; Szücs, Stefan & Liljegren, Andreas (2021) Överbelastning: att hantera hög arbetsbelastning inom socialtjänstens försörjningsstöd. *Socionomens forskningssupplement* nr 50.
- Høybye-Mortensen, Matilde (2015) Decision-making tools and their influence on caseworker's room for discretion. *British Journal of Social Work*, 45(2), 600–615.
- Jacobsson, Katarina (2008) Den svår fångade kvaliteten. I Katarina Sjöberg & David Wåsterfors (red.) *Uppdrag: forskning: konsten att genomföra kvalitativa studier*. Malmö: Liber.
- Jacobsson, Katarina & Martinell Barfoed, Elizabeth (2019) *Socialt arbete och pappersgöra: mellan klient och digitala dokument*. Malmö: Gleerups.
- Jacobsson, Katarina & Åkerström, Malin (2012) Interviewees with an agenda: learning from a "failed" interview. *Qualitative Research*, 13(6), 717–734.
- Jacobsson, Kerstin & Hollertz, Katarina (2021) Normativ impregnering som informell styrning: exemplet försäkringskassan. I Stig Linde & Kerstin Svensson (red.) *Välfärdens aktörer: utmaningar för människor, professioner och organisationer*. Lund: Social Work Press.
- Janssens, Julie & Marchal, Sarah (2022) When do municipalities smooth access for new social assistance claimants? Local determinants of municipal welfare agency's implementation practices in Belgium. *Journal of Social Policy*, doi: 10.1017/S0047279422000253
- JO:s beslut 2012-11-16, Dnr 6344-2011. *Kritik mot en kommunal nämnd för bristfällig motivering av ett beslut om begränsning av antal resor med färdtjänst*. Stockholm: Justitieombudsmannen.
- Johansson, Håkan (2001) *I det sociala medborgarskapets skugga* [Diss]. Lund: Arkiv förlag.
- Johansson, Håkan (2019) Socialbidrag ur ett europeiskt perspektiv: teorier, modeller och utvecklingstrender. I Torbjörn Hjort (red.) *Det yttersta skydds nätet: om arbete med socialbidrag*. Lund: Studentlitteratur.
- Johansson, Håkan & Seing, Ida (2022) Practicing empty talk: Compliance and resistance to normative control among caseworkers in the Swedish Public Employment Service. *Sociologisk forskning* 59(3), 299–319

- Johansson, Roine (1992/1997) *Vid byråkratins gränser: om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete* [Diss, andra upplagan]. Lund: Arkiv förlag.
- Johansson, Staffan & Liljegren, Andreas (2021) Socialtjänsten som granskningsobjekt: politiker och tjänstemäns användning av öppna jämförelser. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 28(1), 3–28.
- Jönsson, Anders (2012) *”Vi erbjuder rådgivning och stödinsatser: enheten har myndighetsutövning”: en kritisk analys av socialtjänsternas informationstexter* [masteruppsats]. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Jönsson, Anders (2021) Handlingsutrymme i en professionell kontext. I Stig Linde & Kerstin Svenson (red.) *Välfärdens aktörer: utmaningar för människor, professioner och organisationer*. Lund: Social Work Press.
- Kallio, Johanna; Blomberg, Helena & Kroll, Christian (2013) Social workers’ attitudes towards the unemployed in the Nordic countries. *International Journal of Social Welfare*, 22(2), 219–229.
- Kananen, Johannes (2012) Nordic paths from welfare to workfare: Danish, Swedish and Finnish labour market reforms in comparison. *Local Economy*, 27(5–6), 558–576.
- Karlsson, Anna-Malin (2006) *En arbetsdag i skriftsamhället: ett etnografiskt perspektiv på skriftanvändningen i vanliga yrken*. Stockholm: Språkrådet och Norstedts Akademiska förlag.
- Karlsson, Magnus (2019) *Sveriges stadsmissioners fattigdomsrapport 2019: tema matfattigdom*. Stockholm: Sveriges stadsmissioner.
- Kjellbom, Pia (2015) Ekonomiskt bistånd vid hyresskulder. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 22(2), 153–174.
- Kohler Riessmann, Catherine (2014) Analysis of personal narratives. I Jaber F. Gubrium, James A. Holstein, Amir B. Marvasti & Karyn D. McKinney (red.) *The Sage handbook of interview research: the complexity of the craft*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Kollind, Anna-Karin (2003) Kvinnor och socialt arbete: vid övergången från filantropi till profession. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 10(2–3), 172–192.
- Kullberg, Karin (2011) *Socionomkarriärer: om vägar genom yrkeslivet i en av välfärdsstatens nya professioner* [Diss]. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Kvale, Steinar (2006) Dominance through interviews and dialogues. *Qualitative Inquiry*, 12(3), 480–500.
- Kvale, Steinar & Brinkmann, Svend (2014) *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.

- Laanemets, Leili; Svensson, Kerstin & Johnsson, Eva (2021) *Handlingsutrymme: utmaningar i socialt arbete*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Landau, David (2012) The reality of social rights enforcement. *Harvard International Law Journal*, 53(1), 189–247.
- Lauri, Marcus (2016) *Narratives of governing: rationalization, responsibility and resistance in social work* [Diss]. Umeå: Umeå University, Department of Political Studies & Umeå Centre for Gender Studies.
- Leibetseder, Bettina; Altreiter, Carina & Leitbör, Heinz (2015) The new means-tester minimum income in Austria: discretion and regulation in practice. *Journal of Poverty and Social Justice*, 23(1), 57–70.
- Lens, Vicki (2008) Welfare and work sanctions: examining discretion on the front lines. *Social Service Review*, 82(2), 197–222.
- Levi-Strauss, Claude (1987) *Introduction to the works of Marcel Mauss*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Liljegren, Andreas (2008) Byråkrater, flummare och andra: om mikropolitiska konstruktioner på socialkontor. *Socionomens forskningssupplement*, 23, 15–27.
- Liljegren, Andreas; Höjer, Staffan & Forkby, Torbjörn (2014) Laypersons, professions, and governance in the welfare state: the Swedish child protection system. *Journal of Professions and Organization*, 1(2), 161–175.
- Liljegren, Andreas; Höjer, Staffan & Forkby, Torbjörn (2017) ”I don’t want to tell you how to do your job, but ...”: laypersons challenging the authority of professionals in Swedish child protection. *Nordic Social Work Research*, 8(1), 50–63.
- Liljegren, Andreas & Parding, Karolina (2010) Ändrad styrning av välfärdsprofessioner: exemplet evidensbaserad i socialt arbete. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 17(3/4), 270–288.
- Lipsky, Michael (2010) *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lundberg, Susanna (2017) Akademiskt skrivande och professionellt skrivande inom socionomutbildningen. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 24(3–4), 315–327.
- Lundenmark, Tomas (2008) *En särskild historia: berättelsen om Akademikerförbundet SSR, 50 år*. Stockholm: Akademikerförbundet SSR.
- Lundström, Tommy (2008) Aktforskning. I Anna Meeuwisse, Hans Swärd, Rosmari Eliasson-Lappalainen & Katarina Jacobsson (red.) *Forskningsmetodik för socialarbetare*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Magnussen, Jacob & Leth Svendsen, Idamarie (2018) Getting there: heuristics and biases as rationing shortcuts in professional childcare judgements and decision-making: an integrative understanding. *Nordic Social Work Research*, 8(1), 6–21.

- Martinell Barfoed, Elizabeth (2014) Standardiserad interaktion: en utmaning för socialt arbete. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 21(1), 4–23.
- Martinell Barfoed, Elizabeth & Jacobsson, Katarina (2012) Moving from "gut feeling" to "pure facts": launching the ASI interview as part of in-service training for social workers. *Nordic Social Work Research*, 2(1), 5–20.
- Mashaw, Jerry (1983) *Bureaucratic justice: managing social security disability claims*. New Haven: Yale University Press.
- Mascini, Peter (2020) Discretion from a legal perspective. I Tony Evans & Peter Hupe (red.) *Discretion and the quest for controlled freedom*. Cham: Springer Nature.
- McBeath, Graham & Webb, Stephen A. (2002) Virtue ethics and social work: being lucky, realistic, and not doing ones duty. *British Journal of Social Work*, 32(8), 1015–1036.
- Meers, Jed (2020) Forms of fettering: application forms and the exercise of discretion in the welfare state. *Journal of Social Welfare and Family Law*, 42(2), 221–242.
- Meeuwisse, Anna; Scaramuzzino, Roberto & Swärd, Hans (2011) Everyday realities and visionary ideals among social workers in the Nordic countries: a matter of specialization and work task? *Nordic Social Work Research*, 1(1), 5–23.
- Milton, Pia & Bergström, Reinhold (1998) *Uppsalamodellen och socialbidragstagarna: en effektutvärdering*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Minas, Renate (2001) Att skilja "agnarna från vetet": telefonmottagningarnas organisering och selektion av socialbidragsförfrågningar. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 12(4), 201–219.
- Minas, Renate (2008) Arbete med ekonomiskt bistånd I: organisation och metoder, kontinuitet och förändring. I Åke Bergmark, Tommy Lundström, Renate Minas & Stefan Wiklund (red.) *Socialtjänsten i blickfånget: organisation, resurser och insatser: exempel från arbete med barn och ungdom, försörjningsstöd, missbruk*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Minas, Renate (2014) One-stop shops: increasing employability and overcoming welfare state fragmentation? *International Journal of Social Welfare*, 23(S1), S40–S53.
- Minas, Renate; Wright, Sharon & van Berkel, Rik (2012) Decentralization and centralization: governing the activation of social assistance recipients in Europe. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 32(5/6), 286–298.
- Mintzberg, Henry (1980) Structure in 5's: a synthesis of the research on organizational design. *Management Science*, 26(3), 322–341.
- Moffatt, Ken (1999) Surveillance and the government of the welfare recipient. I Adrienne S. Chabon, Allan Irvin & Laura Epstein (red.) *Reading Foucault for social work*. New York: Columbia University Press.

- Molander, Anders (2011) Efter eget skön: om beslutsfattande i professionellt arbete. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 18(4), 320–335.
- Molander, Anders (2016) *Discretion in the welfare state: social rights and professional judgement*. Oxford: Routledge.
- Murphy, Ciarán (2021) "I don't want my face on the front page of The Sun": the "Baby P effect" as a barrier to social worker discretion. *Journal of Children's service*, 17(1), 45–58.
- Nguyen, Tran & Velayutham, Selvaraj (2018) Street-level discretion, emotional labour and welfare frontline staff at the Australian employment service providers. *Australian Journal of Social Issues* 53(2), 158–172
- Nilsson, Christian (2009) Fronesis och den mänskliga tillvaron: en läsning av Bok VI i Aristoteles nikomachiska etik. I Jonna Bornemark & Fredrik Svenaeus (red.) *Vad är praktisk kunskap?* Södertörn studies in practical knowledge 1. Flemingsberg: Södertörns högskola.
- Nilsson, Lars & Forsell, Håkan (2013) *150 år av självstyrelse: Kommuner och landsting i förändring*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Nordesjö, Kettel; Ulmestig, Rickard & Denvall, Verner (2016) *Initial bedömning: implementeringen av ett standardiserat bedömningsinstrument för försörjningsstöd i Stockholm stad*. Rapportserie i socialt arbete 1:2016. Växjö: Linnéuniversitetet.
- Novus (2019) *Kartläggning socialsekreterare 2019*. Stockholm: Akademikerförbundet SSR.
- Nybom, Jenny (2011) Activation in social work with social assistance claimants in four Swedish municipalities. *European Journal of Social Work*, 14(3), 339–361.
- Nybom, Jenny (2014) Vilket resultat har socialtjänstens aktivering av socialbidragstagare? *Socialvetenskaplig tidskrift*, 21(1), 24–46.
- Nybom, Jenny (2017) *Fia – förutsättningar inför arbete: manual till bedömningsmetoden*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Nyström Höög, Catharina (2012) Beslut och informerande texter 2001 och 2011. I Catharina Nyström Höög, Hedda Söderlund & Marie Sörlin (red.) *Myndigheterna har ordet: om kommunikation i skrift*. Stockholm: Norstedts och Språkrådet.
- Oberfield, Zachary (2020) Discretion from a sociological perspective. I: Tony Evans & Peter Hupe (red.). *Discretion and the quest for controlled freedom*. Cham: Springer Nature.
- Olaison, Anna; Torres, Sandra & Forsell, Emilia (2018) Professional discretion and length of work experience: what findings from focus groups with care managers in elder care suggests. *Journal of Social Work Practice*, 32(2), 153–167.

- Panican, Alexandru & Johansson, Håkan (2016) Strategies against poverty in a social democratic local welfare system: still the responsibility of public actors? I Håkan Johansson & Alexandru Panican (red.) *Combating poverty in local welfare systems: active inclusion strategies in European cities*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Panican, Alexandru & Sunesson, Sune (2004) *Det skiftande värdet av rättigheter*. Working-paper-serien 2004:1. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Panican, Alexandru & Ulmestig, Rickard (2011) Frälsningen, lagen och sanningen i ett kommunalt aktiveringsprojekt. *Socionomens forsknings supplement*, (30), 44–55.
- Panican, Alexandru & Ulmestig, Rickard (2016) Social rights in the shadow of poor relief: social assistance in the universal Swedish welfare state. *Citizenship Studies*, 20(3–4), 475–489.
- Peczenik, Alexander (1995) *Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*. Stockholm: Nordstedts Juridik.
- Peczenik, Alexander (2009) *On law and reason*. Berlin: Springer Science.
- Ponnert, Lina (2007) *Mellan klient och rättssystem: tvångsvård av barn och unga ur socialsekreterares perspektiv* [Diss]. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Ponnert, Lina & Svensson, Kerstin (2016) Standardisation: the end of professional discretion? *European Journal of Social Work*, 19(3–4), 586–599.
- Ponnert, Lina & Svensson, Kerstin (2019) *Socionom i myndigheten: att göra gott, göra rätt och göra nytta*. Malmö: Gleerups.
- Power, Michael (1997) *The audit society: rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Prior, Lindsay (2003) *Using documents in social research: digital edition*. London: Sage.
- Prior, Lindsay (2008) Documents. I Clive Seale, Giampietro Gobo, Jaber F. Gubrium & David Silverman (red.) *Qualitative research practice*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Probert, Emilie & Svensson, Kerstin (2022) Specialistsocionom: professionell expert eller organisationens förlängda arm? *Socionomens forsknings supplement* nr 51.
- Prop. 1996/97:124. Ändring i socialtjänstlagen.
- Prop. 2000/01:80. Ny socialtjänstlag m.m.
- Qvarsell, Roger (2018a) Fattigdomens och fattigvårdens idéhistoria: från medeltiden till sekelskiftet 1900. I Hans Swärd (red.) *Bedöma och åtgärda fattigdom: om välfärdens skiljelinjer och samhällets yttersta skydds nät*. Lund: Studentlitteratur.
- Qvarsell, Roger (2018b) De fattigas vård i 1910-talets Sverige. I Hans Swärd (red.) *Bedöma och åtgärda fattigdom: om välfärdens skiljelinjer och samhällets yttersta skydds nät*. Lund: Studentlitteratur.

- Raeymaeckers, Peter & Dierckx, Danielle (2013) To work or not to work? The role of the organisational context for social workers' perceptions on activation. *British Journal of Social Work*, 43(6), 1170–1189.
- Rosengren, Calle & Ottosson, Mikael (2016) Employee monitoring in a digital context. I Jessie Daniels, Karen Gregory & Tressie McMillan (red.) *Digital sociologies*. Bristol UK: Policy Press.
- Ryan, Majka M. & Power, Martin J. (2020) Understanding how decision-makers practice discretion in the context of the habitual residence condition in the Republic of Ireland. *Irish Journal of Sociology*, 28(2), 143–167.
- Sahlin, Ingrid (1994) Den klivna klienten. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 1(4), 303–324.
- Sahlin, Ingrid (2019) *Socialtjänstens trovärdighetsbedömningar: tilltro och misstro vid handläggning av ekonomiskt bistånd*. Malmö: Égalité.
- Sainsbury, Roy (2008) Administrative justice, discretion and the "welfare to work" project. *Journal of Social Welfare & Family Law*, 30(4), 323–338.
- Salonen, Tapio (2019) Socialbidrag: mellan retorik och praktik. I Torbjörn Hjort (red.) *Det yttersta skyddsnätet: om arbete med socialbidrag*. Lund: Studentlitteratur.
- Salonen, Tapio & Panican, Alexandru (2021) *Genomlysning av socionomfältet: nuläge och prognoser om socionomers utbildning och arbetsmarknad*. Research reports in social work 2021:6. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Scaramuzzino, Gabriella (2019) *Socialarbetare om automatisering i socialt arbete: en webbenkätundersökning*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- SCB (2022) *Folkmängden i Sveriges kommuner 1950–2021 enligt indelning 1 januari 2022*. Stockholm: SCB.
- Schenk, Anett (2015) *Mellan handläggare och administratör: om Försäkringskassans handläggare och yrkesroll i svår balans*. Research reports in social work 2015:2. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Scott, Marvin B. & Lyman, Stanford M. (1968) Accounts. *American Sociological Review*, 33(1), 46–62.
- Sery, Anat & Weiss-Gal, Idit (2022) Social work senior managers as street-level policymakers. *British Journal of Social Work*, 52(4), 2348–2366.
- Simmel, Georg (1965) The poor. *Social Problems*, 13(2), 118–140.
- Skillmark, Mikael (2018) *Uppdrag standardisering: införande och användande av manualbaserade utrednings- och bedömningsverktyg i socialtjänsten* [Diss.]. Linnéuniversitetet.

- Skillmark, Mikael & Oscarsson, Lars (2020) Applying standardisation tools in social work practice from the perspective of social workers, managers, and politicians: a Swedish case study. *European Journal of Social Work*, 23(2), 265–276.
- Skogens, Lisa (2005) Socialsekreterares bedömningar – finns någon form av konsensus? *Socialvetenskaplig tidskrift*, 12(4), 328–344.
- SKR (2016) *Kommungruppsindelning 2017: omarbetning av Sveriges kommuner och landstings kommungruppsindelning*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.
- Sletten, Marina S. (2022) Proceduralisation of decision-making processes: a case study of child welfare practice. *Nordic Social Work Research*, doi: 10.1080/2156857X.2022.2088606
- Smithson, Janet (2000) Using and analysing focus groups: limitations and possibilities. *International Journal of Social Research Methodology*, 3(2), 103–119.
- Socialstyrelsen (2012) *Kartläggning om skälig levnadsnivå: överensstämmelse mellan SOSFS 2003:5 och kommunernas styrdokument för ekonomiskt bistånd*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2021a) *Ekonomiskt bistånd: handbok för socialtjänsten*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2021b) *Handläggning och dokumentation: handbok för socialtjänsten*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2022a) *Statistik om ekonomiskt bistånd 2021*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2022b) *Riksnormen för ekonomiskt bistånd 2006–2022*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2022c) *Riksnormen för försörjningsstöd 2023*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2022d) *Försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd år 2021*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2022e) *Öppna jämförelsen 2022: ekonomiskt bistånd*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOSFS (2013:1) *Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd*. Stockholm: Socialstyrelsen
- SOU 1977:40 *Socialtjänst och socialförsäkringstillägg: lagar och motiv: Socialutredningens slutbetänkande*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU 1999:97 *Socialtjänst i utveckling*. Stockholm: Regeringskansliet.
- SOU 2020:47 *Hållbar socialtjänst: en ny socialtjänstlag*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SSR (u.å.) *Global definition av professionen socialt arbete*. Stockholm: Akademikerförbundet SSR.

- Staniforth, Barbara & Larkin, Richard (2006) Documentation in social work: remembering our ABCs. *Social Work Review*, 18(3), 13–20.
- Starrin, Bengt; Kalander Blomkvist, Marina & Janson, Staffan (2003) Socialbidragstagande och statusbunden skamkänsla: en prövning av ekonomi–sociala band-modellen. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 7(1), 24–47.
- Statskontoret 2020:19 *Aktiv medverkan till bosättning i annan kommun: en kartläggning*. Stockholm: Statskontoret.
- Steive, Karin (2015) *Jakten på pappren eller kampen om tiden: om arbetet på försörjningsstödsenheten*. Södertörns skriftserie nr 137/15. Huddinge: FoU Södertörn.
- Stendahl, Sara (2008) De allmänna villkoren i arbetslöshetsförsäkringen: rättssäkerheten och innehållet i den individuella handlingsplanen. *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 71(4), 535–554.
- Stendahl, Sara (2010) Arbetsförmedlingen och (hoppet om) byråkratisk rättvisa: att studera rättslig praktik i välfärdsbyråkratins handläggning av ärenden: socialrättens möjligheter och möjliga begränsningar. *Nordisk Socialrättslig Tidskrift*, 1(1–2), 49–86.
- Stranz, Hugo (2002) *Att arbeta med socialbidrag: en studie av de organisatoriska förutsättningarna i Nordvästregionen*. Rapport 2002:3. Stockholm: FoU-Nordväst.
- Stranz, Hugo (2007) *Utrymme för variation: om prövning av socialbidrag* [Diss]. Stockholm: Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.
- Stranz, Hugo (2019) Med oddsen på sin sida? Om bedömning av rätten till ekonomiskt bistånd. I Torbjörn Hjort (red.) *Det yttersta skyddsnätet: om arbete med socialbidrag*. Lund: Studentlitteratur.
- Stranz, Hugo; Karlsson, Patrik & Wiklund, Stefan (2017) The wide-meshed safety net: decision-making on social assistance eligibility in Sweden. *European Journal of Social Work*, 20(5), 711–723.
- Stranz, Hugo & Wiklund, Stefan (2012) Oskälig levnadsnivå? En studie av inkomstnivåer bland ensamstående mödrar med socialbidrag. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 19(2), 72–92.
- Ström, Peter (2017) *Utredning inleds: språk, genredrag och ansvar i barnavårdsutredningar* [Diss]. Linnaeus University Dissertaions nr 293/2017.
- Suchman, Lucy A. (1983) Office procedure as practical action: models of work and system design. *ACM Transactions on Office Information Systems*, 1(4), 320–328.
- Suchman, Lucy & Wynn, Eleanor (1984) Procedures and problems in the office. *Office: Technology and People*, 2(2) 133–154.

- Svendsen, Tore (2010) *Instrument X: en kortfattad rapport*. Sollentuna: FoU Nordväst i Stockholms län.
- Svenska Akademien (2015) *Svenska Akademiens ordlista, fjortonde upplagan*. Stockholm: Svenska Akademien.
- Svenska Akademien (2021a) *Svensk ordbok utgiven av Svenska Akademien, andra upplagan*. Stockholm: Svenska Akademien.
- Svenska Akademien (2021b) *Svenska Akademiens ordbok*. Stockholm: Svenska Akademien.
- Svensson, Kerstin (2018) Handlingsutrymme och emotioner i handläggning av försörjningsstöd. I Rickard Ulmestig & Marie Eriksson (red.) *Att handlägga försörjningsstöd vid våld i nära relationer*. Lund: Studentlitteratur.
- Svensson, Kerstin (2019) Den sociala regleringens professioner. I Thomas Brante, Kerstin Svensson & Lennart G. Svensson (red.) *Ett professionellt landskap i förvandling*. Lund: Studentlitteratur.
- Svensson, Kerstin (2021) Emotioner, professioner och organisationer. I Stig Linde & Kerstin Svensson (red.) *Välfärdens aktörer: utmaningar för människor, professioner och organisationer*. Lund: Social Work Press.
- Svensson, Kerstin & Svensson, Lennart G. (2019) Det svenska professionella landskapet. I Thomas Brante, Kerstin Svensson och Lennart G. Svensson (red.) *Ett professionellt landskap i förvandling*. Lund: Studentlitteratur.
- Svensson, Kerstin & Åström, Karsten (2013) The field of social regulation: how the state creates a profession. *Profession & Professionalism*, 3(2), 1–16.
- Svensson, Kerstin & Åström, Karsten (2019) Den sociala regleringens fält. I Thomas Brante, Kerstin Svensson & Lennart G. Svensson (red.) *Det professionella landskapets framväxt*. Lund: Studentlitteratur.
- Svensson, Lupita (2019a) Automatisering: till nytta eller fördärv? *Socialvetenskaplig tidskrift*, 26(3/4), 341–362.
- Svensson, Lupita (2019b) ”Tekniken är den enkla biten”: om att implementera digital automatisering i handläggningen av försörjningsstöd. Research reports in social work. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Swärd, Hans (2019) Det svenska socialbidragssystemets historiska rötter. I Torbjörn Hjort (red.) *Det yttersta skyddsnätet: om arbete med socialbidrag*. Lund: Studentlitteratur.
- Swärd, Hans (2020) Till det sociala arbetets försvar! I Hans Swärd (red.) *Till det sociala arbetets försvar!* CSA:s skriftserie nr 3. Stockholm: Centralförbundet för socialt arbete.

- Swärd, Hans (2021) Kampen för en utbildning som svar på samhällets utmaningar: åren 1884–1921. I Hans Swärd & Gunnar Edebalk (red.) *Socionomutbildningen: då, nu och i framtiden*. Lund: Studentlitteratur.
- Tervola, Jussi; Mesiäislehto, Merita & Ollonqvist, Joonas (2022) Smaller net or just fewer to catch? Disentangling the causes for the varying sizes of minimum income schemes. *International Journal of Social Welfare*, doi: 10.1111/ijsw.12553
- Thorén, Katarina H. (2008) *”Activation policy in action”: a street-level study of social assistance in the Swedish welfare state* [Diss]. Växjö: Linnéuniversitetet.
- Tummers, Lars & Bekkers, Victor (2020) Discretion from a psychological perspective. I Tony Evans & Peter Hupe (red.) *Discretion and the quest for controlled freedom*. Cham: Springer Nature.
- Ulmestig, Rickard (2018) Slutdiskussion. I Rickard Ulmestig & Marie Eriksson (red.) *Att handlägga försörjningsstöd vid våld i nära relationer*. Lund: Studentlitteratur.
- Ulmestig, Rickard & Eriksson, Marie (2018) Inledning. I Rickard Ulmestig & Marie Eriksson (red.) *Att handlägga försörjningsstöd vid våld i nära relationer*. Lund: Studentlitteratur.
- Ulmestig, Rickard & Marston, Greg (2015) Street-level perceptions of procedural rights for young unemployed people: a comparative study between Sweden and Australia. *Social Policy & Administration*, 49(3), 394–411.
- Ulmestig, Rickard, Parsland, Ellen & Panican, Alexandru (2021) *Ekonomiskt bistånd: interventioner i teori och praktik*. Malmö: Gleerups.
- van Berkel, Rik; de Graaf, Willibrord & Sirovátka, Tomáš (2012) Governance of the activation policies in Europe. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 32(5/6), 260–272.
- van Berkel, Rik & van der Aa, Paul (2012) Activation work: policy programme administration or professional service provision? *Journal of Social Policy*, 41(3), 493–510.
- Vedung, Evert (2015) Autonomy & street-level bureaucrats’ coping strategies/autonomi & frontbyråkraters bemästringsstrategier. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, (2), 15–19.
- Vilhena, Susana (2020) Is it because you can’t, or don’t want to? The implementation of frontline sanctions in Norwegian social assistance. *European Journal of Social Work*, 24(3), 418–429.
- Wagenaar, Hendrik (2020) Discretion and street-level practice. I Tony Evans & Peter Hupe (red.) *Discretion and the quest for controlled freedom*. Cham: Springer Nature.
- Wallander, Lisa & Molander, Anders (2014) Disentangling professional discretion: a conceptual and methodological approach. *Professions & Professionalism*, 4(3).

- Warnling-Nerep, Wiweka (2018) Solidariteten i förvaltningen – Hur ändrar man ett beslut? I Thomas Erhag, Pernilla Leviner & Anna-Sara Lind (red.) *Socialrätt under omvandling: om solidaritetens och välfärdsstatens gränser*. Stockholm: Liber.
- Welander, Jonas; Astvik, Wanja & Isaksson, Kerstin (2018) Exit, silence and loyalty in the Swedish social services: the importance of openness. *Nordic Social Work Research*, 9(1), 85–99.
- Wolrath Söderberg, Maria (2017) *Aristoteles retoriska toposlära: en verktygsrepertoar för fronesis*. Södertörns retoriska studier 4.
- Wästerfors, David (2008) Analytiska knep. I Katarina Sjöberg och David Wästerfors (red.) *Uppdrag: Forskning*. Malmö: Liber
- Wästerfors, David (2019) Den etnografiskt okänsliga etikgranskningen. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 121(2), 173–205.
- Wörlén, Marie (2010) Att prioritera i socialtjänsten: m kommunalt handlingsutrymme och beslutsfattande. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 17(1), 28–45.
- Wörlén, Marie & Bergmark, Åke (2012) Priorities and determinants of priorities of Swedish social workers. *European Journal of Social Work*, 15(5), 645–663.
- Zouridis, Stavros; van Eck, Marlies & Bovens, Mark (2020) Automated discretion. I Tony Evans & Peter Hupe (red.) *Discretion and the quest for controlled freedom*. Cham: Springer Nature.
- Åkerström, Malin; Jacobsson, Katarina; Andersson Cederholm, Erika & Wästerfors, David (2021) *Hidden attractions of administration: the peculiar appeal of meetings and documents*. Milton Park: Routledge.
- Åström, Karsten (2018) 1918 års fattigvårdslag: mellan social kontroll och sociala rättigheter. I Hans Swärd (red.) *Bedöma och åtgärda fattigdom: om välfärdens skiljelinjer och samhällets yttersta skydds nät*. Lund: Studentlitteratur.
- Östberg, Francesca (2012) Using ”consensual ideology”: a way to sift reports in child welfare. *British Journal of Social Work*, 44(1), 63–80.

Internetkällor

- Forsakringskassan.se: Antal personer som har fått aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning <https://www.forsakringskassan.se/statistik-och-analys/statistikdatabas#!/asueee/asuee-mottagare-belopp> [hämtat 220314]
- Regeringen.se, Prisbasbelopp för 2018 fastställt. <https://www.regeringen.se/artiklar/2017/09/prisbasbelopp-for-2018-faststallt/> [hämtat 220926].
- Scb.se, Kommuner i siffror. <https://kommunsiffror.scb.se/> [hämtat 220926].
- socialstyrelsen.se [a], Sök i metodguiden för socialt arbete <https://www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/evidensbaserad-praktik/metodguiden/> [hämtat 230306].
- socialstyrelsen.se [b], Statistikdatabas för ekonomiskt bistånd – årsstatistik. https://sdb.socialstyrelsen.se/if_ekb/val.aspx [hämtat 220923].
- Svt.se, SVT avslöjar: 130 kommuner i landet nekar bistånd till behövande – trots osäkert lagstöd. Sveriges television. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/uppsala/130-kommuner-nekar-ekonomiskt-bistand-trots-osakert-lagstod> [hämtat 220919].

Lagar

- Fattigvårdsförordning 1871: Kongl. Maj:ts nådiga Förordning den 9 Juni 1871, angående Fattigvården, med de ändringar, som sedan den tiden skett.
- EU 2016/679 Europaparlamentets och rådets förordning om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).
- SFS 1962:700 Brottsbalken.
- SFS 1974:152 Regeringsformen.
- SFS 1980:620 Socialtjänstlag.
- SFS 1988:870 Lag om vård av missbrukare i vissa fall.
- SFS 1990:52 Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga.
- SFS 1993:387 Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.
- SFS 2001:453 Socialtjänstlag.
- SFS 2001:853 Lag om äldreförsörjningsstöd.

SFS 2001:937 Socialtjänstförordning.

SFS 2003:460 Lag om etikprövning av forskning som avser människor.

SFS 2010:110 Socialförsäkringsbalk.

SFS 2010:197 Etableringsreform.

SFS 2015:284 Förordning med instruktion för Socialstyrelsen.

SFS 2017:725 Kommunallag.

SFS 2017:900 Förvaltningslagen.

Bilaga 1 – Analysschema för beslutstexter

- Motivering
 - Lagar
 - Lagtolkningar och liknande
 - Utöver lagparagraferna
 - Riksnorm som motivering för avslag (och beviljande)
 - Kommunala riktlinjer
 - I samråd med överordnade
 - Ekonomiska eller matematiska motiveringar
 - Att något kan beviljas för en mindre summa än klienten sökt om
 - Beräkningar som mindre absoluta och öronmärkta pengar
 - Generella och allmängiltiga motiveringar
 - Motiveringar utan specifikation
 - Krav och motiveringar utifrån detta
 - Aktivering
 - Avslag pga. kompletteringar
 - (Professionella) bedömningar
 - Komplexa (livs-)situationer
 - Andras professionella bedömningar
 - Utifrån nöd
 - Utifrån att klienten visar på vilja att bli självförsörjande
 - Skälig levnadsnivå
- Administrativa aspekter och dokumenthantering
- Klienters subjektiva bedömningar
- Mall- och standardtexter

- Andras bedömningar och andra röster
- Nedteckning som organisatoriskt minne och som redogörelse över processen
 - Återkallande av ansökan
- Trumf-kort
- Riktlinjer och skälig levnadsnivå

Bilaga 2 – Intervjuguide för individuella intervjuer

Innan inspelning:

Poängtera:

- *Frivillig, går att säga nej till och avbryta*
- *Mitt intresse är denna process som helhet, inte att se hur enskilda socialsekreterare skriver enskilda beslut. Jag menar att det finns gemensamma drag er emellan.*
- *Alla uppgifter anonymiseras*
- *Intervjun önskar jag mer blir en dialog än en utfrågning*
- *Svårt att säga hur lång tid det kan ta.*

Poängtera att jag ställer öppna frågor för att lära känna kontexten och inte ta något för givet. Det kan då verka som att jag ställer dumma frågor eller ”kugg-frågor”, men jag ställer denna typ av frågor för att få kunna ifrågasätta aspekter av arbetet som jag tänker att jag redan har kunskap om. Jag försöker att inte låta min tidigare erfarenhet av kontexten vara ett hinder för att jag ska nå ny kunskap om denna kontext.

- *Finns inte några fel svar*

Bakgrund kring socialsekreteraren/beslutsförfattaren

Yrkesbakgrund:

- Hur gammal är du?
- Hur länge har du jobbat med socialt arbete?
- Har du jobbat med annat än ekonomiskt bistånd? I sådana fall vad?
- Hur länge har du jobbat på detta socialkontor med ekonomiskt bistånd?
- Har du delegation och i så fall för vilka typer av ärenden?

Utbildningsbakgrund:

- Är du socionom? I sådana fall när tog du examen?
- Har du någon annan yrkeserfarenhet eller utbildning som du känner är relevant för ditt jobb här på ekonomiskt bistånd, både inom organisationen eller externt?

Organisation och kontext

Organisationen:

- Hur brukar det se ut när en socialsekreterare kommer ny till kontoret?
Hur introduceras denna till arbetet ni gör?
 - Vem/vilka brukar introducera? Vad bör en tänka på som nyanställd?
 - När brukar nya socialsekreterare få delegation?
- Hur såg det ut när du kom som ny till kontoret?

Arbetet med beslutstexterna

Börja med öppna frågor:

- Vad är syftet med beslutstexterna (*kanske ses som en dum fråga eftersom jag har jobbat inom fältet, men vad skulle du ge för skäl?*)
 - Varför behövs de?
 - För vem behövs de?
 - Vad finns det för fördelar och nackdelar med att skriva skriftliga beslut?
 - Vad sker med beslutsdokumentet efter att ni ha skrivit och skickat iväg dem?
- Beskriv med egna ord hur det brukar se ut när du skriver beslut om ekonomiskt bistånd i ett ärende. (*Nedanstående frågor får mer fungera som följdfrågor eller som komplement.*)
 - När du börjar skriva på beslutstexten, vet du vilket beslut som ska fattas?
 - Händer det att du reviderar vissa aspekter av klientens situation eller beslutet när du skriver beslutstexten?

Generellt:

- Hur brukar de se ut när en klient ansöker? Vilka handlägger ärendet och hur beslutas det vem som skriver beslutstexten?
 - Har alla delegation för att fatta beslut i alla ärenden?

Motivering:

- Om vi går över till motiveringen i beslutstexterna, är det viktigt att motivera beslutet i beslutstexten? *Poängtera att det inte är "motivationsarbete" jag menar om det är otydlig för intervjupersonen.*
 - Varför är detta viktig?
 - Hur gör du det i beslutstexterna?
 - Vad är viktigt att tänka på i motiveringen av besluten.
 - Finns det vissa beslut som är viktigare att motivera än andra?
 - Vad finns det för ramar angående motiveringen? *Vad kan inte skrivas, hur långt kan/bör ni skriva?*
 - Brukar ni diskutera beslutstexterna sinsemellan och i så fall vilka beslut och i vilka forum?
 - Händer det att ni är oense kring hur beslutstexterna bör skrivas?

Det "egna" arbetet:

- Vem skulle du säga fattar beslutet, är det du eller är det myndigheten?
- Skriver du beslutstexter själv eller tar du hjälp från andra? Är texten helt och hållet dina egna ord?
 - Från andra kollegor?
 - Hur brukar det se ut när ni tar hjälp av varandra? *I vilka forum? Möten/fika/samtal sinsemellan?*
 - Finns exempeltexter att ta från? Hur använder du dem i sådana fall? Varför använder du dem?
 - Hur har du lärt dig skriva beslutstexter? Av vem?
 - Känner du att socionomutbildningen är viktig när det gäller skrivandet av beslut?

- Skulle en person som inte är socionom kunna skriva den här typen av beslut (eller hur skulle ett beslut som inte är skrivet av en socionom kunna se ut?)
- Finns det ansökningar för vilka du känner att du skulle kunna motivera både avslag och bifall?
 - Finns det ansökningar där du känner att det finns ett givet beslut? Finns det exempel där du känner att du inte behöver göra en individuell bedömning?
 - Finns det beslut som du fattar som du känner går emot dina egna värderingar?

Läsarna av beslutstexterna:

- Vilka tänker du kommer läsa dessa beslutstexter? Vilka möjliga läsare är beslutstexterna till för?
 - Klienter
 - Förvaltningsrätt
 - Chefer och kollegor
 - Andra?
 - Anpassar du språket efter dessa tilltänka läsare?
- Hur tänker du att en ”bra” beslutstext bör eller ska se ut?
 - Korrekt svenska?
 - Lättläst?
 - Rättssäkert?
 - Hur, koppling till lagtexter?
- Vad tänker du att en beslutstext speglar? Eller vad representerar texten?
 - En bedömning?
 - Finns det aspekter i bedömningen som du inte tar med i beslutstexten?
 - En argumentation?
 - Vilken typ av argumentation? *Rättslig/moralisk/”sunt förnuft”*?
 - Koppling till lagtext?
 - En individuell bedömning av klientens situation?

- En spegling av klientens situation? *Är det meningen att beslutstexten ska visa hur det "verkligt" ser ut?*
- När det gäller klienterna, försöker du inkludera deras perspektiv/åsikter i beslutstexten?
 - Hur brukar du förhålla dig till klienternas utsagor, är detta något du brukar tro deras utsagor?
 - Brukar du kontrollera dem och i sådana fall hur?
- Tänker du på samma sätt kring formuleringarna och motiveringarna oavsett vilket beslut det rör?
 - Har det någon betydelse om det är avslag, om det är mottagsärende eller liknande?
 - Skiljer sig språkbruket i dessa olika typer av beslutstexter?
- Skiljer sig ditt språk när du skriver beslutstexter och när du pratar med klienter på möten eller över telefon?

Avslut

Är det något jag har glömt fråga eller något du känner att du vill lägga till? Finns det någon fråga du vill att jag ska ställa?

Bilaga 3 – Analysschema för intervjuer

- Syftet med beslutstexterna
 - Beslutstexten som en text med många läsare och många funktioner
 - För klienten
 - Att klienter inte läser sina beslut
 - Klienten som en utsatt
 - Som en del av det motiverande arbetet
 - Rättssäkerhet eller lagliga aspekter
 - Intern granskning
 - För kollegor
 - Mindre vanliga och oförutsedda läsare
 - Att försöka få med klientens bild i beslutstexten
- Begränsningar och ramar
 - Legalt
 - Skälig levnadsnivå
 - Organisatoriskt
 - Arbetsnormer
 - Exempel på det givna handlingsutrymmet¹⁶
 - Exempel på det stridbara handlingsutrymmet
- Värden eller vad som styr
- Att motivera beslut
 - Att motivera avslag
 - Kompletteringar
 - Råd göra om beslut

¹⁶ Analysschemat skapades innan jag namngav denna form av handlingsutrymme fogat.

- De formella och informella träffarna
- Myndighetsutövning som socionom
 - Socionomen som beslutsfattare
 - Myndigheten som beslutsfattare
- Att lära sig arbetet
- Akuta situationer och bostadslöshet
- Beslutstexten som organisatoriskt minne
 - Det digitala arkivet
- Handläggning
 - Tidsbrist och hantering av detta
 - Komplettering
 - Kring det röriga sociala arbetet
 - Professionella bedömningar och handlingsutrymme
- Textproduktion
 - Klipp och klistra
 - Mallar
 - Tidigare beslut, egna och kollegors
 - Från domar
 - Från lagar och handbok
- Vad som inkluderas i en beslutstext
- Digitalisering och automatisering
- Unika situationer
- Annat ospecificerat

Bilaga 4 – Intervjuguide för gruppintervjuer

Bakgrund:

- Hur länge har ni jobbat med socialt arbete?
- Är ni socionomer?
- Arbetar ni med varandra?
- Har ni delegation? För vilka ärenden?

Fem teman:

Vad det innebär att fatta beslut om ekonomiskt bistånd

- I era ord, vad skulle ni säga att beslutsfattande inom ekonomiskt bistånd är?
 - Hur ser processen ut?
 - Ser den så ut för alla ärenden? Vilka skiljer sig åt?
 - Tar processen alltid ungefär lika lång tid?
 - Vad tar tid? Bedömning, skrivande, annat?
- Är beslutsfattande inom ekonomiskt bistånd socialt arbete?
 - Vad gör det till socialt arbete?
 - Vad är socialt arbete?
 - Varför är det socialt arbete?
 - När är det socialt arbete?
 - Finns det aspekter av socialt arbete i alla ärenden?

Komplexa och enklare ärenden

- Finns det ärenden som kräver mer kompetens, tid eller andra resurser?
 - Vad kännetecknar dessa ärenden?
 - Hur benämner ni dessa? Formella eller informella namn?
 - Vad kännetecknar beslutsprocessen?

- Tar de längre tid och i så fall vad läggs tiden på?
 - Är det mer att överväga och bedöma eller svårare bedömningar i dessa ärenden?
 - Känner ni att ni kan använda er professionella kompetens mer i dessa ärenden?
 - Hur använder ni den professionella kompetensen?
 - Hur yttrar detta sig i beslutstexterna?
 - Tar det längre tid att skriva beslutstexten?
 - Varför tar beslutstexten längre tid?
 - Tar det längre tid att nedteckna motiveringen för besluten i dessa ärenden?
 - Känner ni att ni har utrymme att motivera besluten inom beslutstextformen?
 - Kommer alla bedömningar komma med i beslutstexten?
 - Är det fler aspekter att nedteckna?
 - Hur yttrar sig ärendets komplexitet i beslutstexten?
 - Kan ni inkludera alla era tankar i texten?
 - Är det ni som sätter ramarna för vad som ni bedömer behöver ingå i beslutet eller känner ni att det finns externa krav som ställs också.
 - Gör ni detta annorlunda nu jämfört med när ni började jobba inom ekonomiskt bistånd?
- Hur ser processen ut för de ärenden som ni upplever inte är kräver samma kompetens, tid eller resurser (arbete)?
 - Tar dessa kortare tid? Att besluta, att bedöma? Används inte samma kompetens?
 - Känner ni att ni skulle vilja lägga samma tid på dessa ärenden?
 - Varför går inte det?
 - Känner ni att ni väljer bort att lägga tid på dessa ärenden eller är de enklare i sin natur?
 - Tar det kortare tid att skriva beslutstexterna också?
 - Hur sparar ni in tid på detta arbete?

Vilket handlingsutrymme upplevs handläggarna ha

- Finns det ärenden där ni upplever att det går att fatta både bifall eller avslag i?
 - Kan ni ge exempel på ett sådant ärende?
 - Hur går ni tillväga när ni står inför ett sådant ärende?
 - Vad är det som styr vilket beslut ni fattar?
 - Några aspekter förutom lagar och regler?
 - Blir extralegala aspekter synliga i beslutstexten?
 - Har det hänt att ni tar olika beslut i liknande ärenden?
 - Sinsemellan eller för er själva vid olika tidpunkter?
 - Händer det att ni tar beslut som går emot era egna värderingar?
 - Vad skulle hända om ni fattade beslutet utifrån era värderingar?
 - Händer det att ni fattar beslut som ni misstänker att överordnade skulle kunna motsätta sig?
 - Skulle ni säga att dessa beslut som både kan bli bifall eller avslag generellt tar längre tid?
 - Är de mer komplexa?
 - Finns det mer utrymme att använda er professionella kompetens i dessa beslut?
 - Känner ni att ert handlingsutrymme har förändrats något över tiden? Eller hur ni kan använda det?
- Är detta aspekter som ni uttrycker i beslutstexterna?
- Finns motsatsen, ärenden där det finns ett givet rätt beslut att fatta?
 - Finns det ärenden som ni vet att ni inte får fatta beslut i på grund av er delegationsnivå?
 - Hur ser ni på att inte få fatta beslut i dessa ärenden?
 - Kan det vara skönt att inte få fatta beslut i vissa ärenden?

Hur ser handläggarna på rättssäkerhet?

- Behöver beslut om ekonomiskt bistånd vara rättssäkra?
 - Alltid?
 - Känner ni att beslut ni fattar alltid är rättssäkra?
 - Vad skulle ni säga att rättssäkerhet är?
- Är det rättssäkert att samma ärende både kan få bifall och avslag?
 - Hur tror ni klienterna upplever rättssäkerheten?

Robot och standardisering

- Skulle en robot kunna göra det arbete ni gör idag?
 - Varför/varför inte?
 - Skulle en person utan den utbildning/kompetens/erfarenhet ni har skulle kunna göra det jobb ni gör?
 - Är det viktigt att ni har den kompetens och erfarenhet som ni har?
 - Vad finns det för möjligheter eller hinder med att en robot fattar beslut inom ekonomiskt bistånd?
 - Skulle roboten göra allt? Fatta beslut, skriva beslutstext, meddela beslut etc.? Vad skulle ni själva känna att ni borde göra?

Lund Dissertations in Social Work

1. Svensson, Kerstin (2001) *I stället för fängelse? En studie av vårdande makt, straff och socialt arbete i frivård*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
2. Jönson, Håkan (2001) *Det moderna åldrandet. Pensionärsorganisationernas bilder av äldre 1941-1995*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
3. Habermann, Ulla (2001) *En postmoderne helgen? Om motiver til frivillighed*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
4. Jarhag, Sven (2001) *Planering eller frigörelse? En studie om bemyndigande*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
5. Tops, Dolf (2001) *A society with or without drugs? Continuity and change in drug policies in Sweden and the Netherlands*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
6. Montesino, Norma (2002) *Zigenarfrågan. Intervention och romantik*. Lund: Social- högskolan, Lunds universitet.
7. Nieminen Kristofersson, Tuija (2002) *Krisgrupper och spontant stöd. Om insatser efter branden i Göteborg 1998*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
8. Laanemets, Leili (2002) *Skapandet av feminitet. Om kvinnor i missbrukar-behandling*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet
9. Magnusson, Jan (2002) *Ny situation - ny organisation. Gatutidningen Situation Sthlm 1995-2000*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
10. Johnsson, Eva (2002) *Självordsförsök bland narkotikamisbrukare*. Lund: Socialhög- skolan, Lunds universitet.
11. Skytte, Marianne (2002) *Anbringelse af etniske minoritetsbørn. Om socialarbejderes vurderinger og handlinger*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
12. Trulsson, Karin (2003) *Konturer av ett kvinnligt fält. Om missbrukande kvinnors möte i familjeliv och behandling*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
13. Bangura Arvidsson, Maria (2003) *Ifrågasatta fäder. Olika bilder av fäder till socialt utsatta barn*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
14. Jönsson, Leif R. (2003) *Arbetslöshet, ekonomi och skam. Om att vara arbetslös i dagens Sverige*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
15. Ingvad, Bengt (2003) *Omsorg och relationer. Om det känslomässiga samspelet i hemtjänsten*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.

16. Hedblom, Agneta (2004) *Aktiveringspolitikens Janusansikte. En studie av differentiering, inklusion och marginalisering*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
17. Blomberg, Staffan (2004) *Specialiserad biståndshandläggning inom den kommunala äldreomsorgen. Genomförandet av en organisationsreform och dess praktik*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
18. Granér, Rolf (2004) *Patrullerande polisens yrkeskultur*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
19. Giertz, Anders (2004) *Making the Poor Work. Social Assistance and Activation Programs in Sweden*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
20. Hjort, Torbjörn (2004) *Nödvändighetens pris. Konsumtion och knapphet bland barnfamiljer*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
21. Wolmesjö, Maria (2005) *Ledningsfunktion i omvandling. Om förändringar av yrkesrollen för första linjens chefer inom den kommunala äldre- och handikappomsorgen*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
22. Hjortsjö, Maria (2005) *Med samarbete i sikte. Om samordnade insatser och samlokaliserade familjecentraler*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
23. Elvhage, Gudrun (2006) *Projekt som retorik och praktik. Om utvecklingsarbete på särskilda ungdomshem*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
24. Olsson, Martin (2007) *Unga vuxna med en historia av uppförandestörning. En långtidsuppföljning med ett salutogent och ekologiskt perspektiv*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
25. Panican, Alexandru (2007) *Rättighet och Rättvisa. Användbarheten av rättighet och rättvisa i sociala projekt*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
26. Raunkiær, Mette (2007) *At være døende hjemme. Hverdagsliv og idealer*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
27. Ulmestig, Rickard (2007) *På gränsen till fattigvård. En studie om arbetsmarknadspolitik och socialbidrag*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
28. Liedgren Dobronravoff, Pernilla (2007) *Att bli, att vara och att ha varit. Om ingångar i och utgångar ur Jehovas vittnen*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
29. Ponnert, Lina (2007) *Mellan klient och rättssystem. Tvångsvård av barn och unga ur socialsekreterares perspektiv*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
30. Gassne, Jan (2008) *Salutogenes, Kasam och socionomer*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
31. Righard, Erica (2008) *The welfare mobility dilemma. Transnational strategies and national structuring at crossroads*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.

32. Larsson, Monica (2008) *Att förverkliga rättigheter genom personlig assistans*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
33. Martinell Barfoed, Elizabeth (2008) *Berättelser om adoption*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
34. Olsson, Tina (2009) *Crossing the quality chasm? The short-term effectiveness and efficiency of MST in Sweden: An example of evidence-based practice applied to social work*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
35. Nielsen, Tabitha Wright (2009) *Viljen til at frigøre. En undersøgelse af empowerment i praksis*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
36. Bohlin, Ulla (2009) *Habilitering i fokus. En människobehandlande organisation och dess utmaningar*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet
37. Kyhle Westermark, Pia (2009) *MTFC – en intervention för ungdomar med beteendeproblem*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
38. Angelin, Anna (2009) *Den dubbla vanmaktens logik. En studie om långvarig arbetslöshet och socialbidragstagande bland unga vuxna*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
39. Linde, Stig (2010) *Församlingen i granskningsambället*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
40. Rosén, Annika (2010) *Är detta seriöst? En studie av anhöriginvandring till Sverige*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
41. Hollertz, Katarina (2010) *Problemen förgår, lösningarna består. Organisering av kommunala insatser för unga arbetslösa med försörjningsproblem*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
42. Egard, Hanna (2011) *Personlig assistans i praktiken. Beredskap, initiativ och vänskaplighet*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
43. Andréa Löfholm, Cecilia (2011) *Multisystemisk terapi i Sverige – evidensbaserad metod i nytt sammanhang*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
44. Werner, Erika (2012) *Trygg, sviken eller osäker. Tankar och förberedelser inför pensioneringen*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
45. Ebsen, Frank (2012) *Udsat til børneforsorg. Om etablering af familiepleje, børneanstalter og indsats i hjemmet for udsatte børn i Danmark*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
46. Söderberg, Maria (2014) *Hänsynstagandets paradoxer. Om äldre, närstående och biståndshandläggare vid flytt till särskilt boende*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
47. Eriksson, Erik (2015) *Sanktionerat motstånd. Brukarinflytande som fenomen och praktik*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.

48. Jägervi, Lotta (2016) *Villiga stödjare och motvilliga offer. Självpresentation och identitetsskapande hos stödjare och brottsoffer*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
49. Ritenius Manjer, Åsa (2017) *Det motsägelsefulla beslutet. Om kvinnors syn på och erfarenheter av mammografiscreening*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
50. Helmersson, Sara (2017) *Mellan systemskap och behandling. Omförhandlingar inom ett förändrat stödfält för våldsutsatta kvinnor*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
51. Nordling, Vanna (2017) *Destabilising Citizenship Practices? Social work and undocumented migrants in Sweden*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
52. Thell, Nataliya (2018) *Public Talk on Personal Troubles. A study on interaction in radio counselling*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
53. Heintz, Maria (2018) *"Alla är ju med alla..." Kamratskapande gruppinteraktioner i skolan*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
54. Lindellee, Jayeon (2018) *Beyond Retrenchment. Multi-Pillarization of Unemployment Benefit Provision in Sweden*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
55. Schütze, Carolin (2019) *Attitudes matters. Perceptions towards welfare work with migrants in Swedish welfare organizations*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
56. Söderman, Emma (2019) *Resistance through Acting. Ambivalent Practices of the No Border Musical*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
57. Hjärpe, Teres (2020) *Mätning och motstånd. Sifferstyrning i socialtjänstens vardag*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
58. Linderot, Sofia (2020) *Av kärlek och plikt – att bli familjehem till ett barnbarn, syskon eller syskonbarn*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
59. Bengtsson, Mikael (2020) *Karriär och profession – om positioner, statushierarki och mobilitet inom socionomyrket*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet
60. Carlstedt, Elisabeth (2020) *Nursing homes on public display – Reputation management of the new landscape of Swedish eldercare*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
61. Avendal, Christel (2021) *Förhöjd vardaglighet. Unga på landsbygden gör vardag*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
62. Kläfverud, Maria (2021) *Iscensätta barnperspektiv. Före, under och efter Barnahusbesök*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
63. Cecilia Heule (2021) *Iscensatt inkludering: Gemenskap som mål och utmaning på socionomutbildningen*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.

64. Yeonjin Kim (2022) *Korean Fatherhood in Policy and Practice*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
65. Kajsa Emilsson (2022) *Support for sustainable welfare? A study of public attitudes related to an eco-social agenda among Swedish residents*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
66. Karl Eriksson (2023) *Elusive Relations – A Phenomenology of Interpersonal Understanding in Social Work*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
67. Anders Jönsson (2023) *Professionellt pappersgöra - Att bemästra ett komplext handlingsutrymme i beslutstexter om ekonomiskt bistånd*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.

Professionellt pappersgöra

Att bemästra ett komplext handlingsutrymme i beslutstexter om ekonomiskt bistånd

Socialt arbete med ekonomiskt bistånd målas ofta upp som ett enkelt, byråkratiskt arbete genomsyrat av pappersgöra för att reda ut vem som kan beviljas bistånd. Arbetet framställs som en form av undantag från det professionella sociala arbetet.

I avhandlingen undersöks och analyseras socialsekreterarnas arbete, med fokus på pappersgörat, med att motivera beslut om ekonomiskt bistånd och vilka förutsättningar för professionell praktik som finns genom att uppmärksamma handlingsutrymmet. Huvudslutsatsen är att pappersgörat med att skriva beslutstexter om ekonomiskt bistånd förutsätter kompetens, erfarenhet och professionellt omdöme. Pappersgörat är kopplat till ett komplext handlingsutrymme som i avhandlingen begripliggörs med hjälp av den empiriförankrade träramsmodellen, som belyser hur socialsekreterarnas handlingsutrymme både möjliggörs och begränsas av tre ramar: en legal, en politisk och en kollegial. Socialsekreterare strävar efter att fatta beslut med positiva konsekvenser för klienterna men måste då ständigt navigera lagen, organisatoriska krav och kollegiala normer. Deras beslutstexter ämnar blicka flera krav, samtidigt som de ständigt är under potentiell granskning. I avhandlingen visas att pappersgörat vid ekonomiskt bistånd utgör ett av de centrala elementen i det sociala arbetets professionella praktik.

SOCIALHÖGSKOLAN



SAMHÄLLS-
VETENSKAPLIGA
FAKULTETEN

ISBN 978-91-89604-74-2
ISSN 1650-3872

