

# ”Så länge man kan motivera ett beslut” -

En vinjettstudie av variation i bedömning om ekonomiskt bistånd

Erica Johansson  
Hanna Salomonsson

---

Socialhögskolan vid Lunds universitet.  
Ht-08  
SOPA63

Handledare: Yoshiko Boregren Matsui



# Abstract

Authors: Erica Johansson & Hanna Salomonsson

Title: "As long as a decision can be motivated – A vignette study of divergences in assessments of social assistance" ("Så länge man kan motivera ett beslut" –En vinjettstudie av variation i bedömning om ekonomiskt bistånd)

Supervisor: Yoshiko Boregren Matsui

Examinator: Staffan Blomberg

The purpose of this study was to examine divergences in assessments of social assistance in one big and one small social welfare office in the municipalities of Malmö. To examine this we used a qualitative method. We held interviews with social workers and their superiors. At the end of the interviews with the social workers we presented two vignettes, describing different cases of first time applications of social assistance. The social workers was asked to assess whether the application should be granted or not, and motivate their decisions. A primary focus in this study was also to examine the importance of elements of changing character, e.g. varying organizational and individual conditions.

The results showed that there was a considerable divergence between the two different social welfare offices. Within the social welfare offices there was more of a consensus, though the outcome differed between the social workers assessment in one of the vignettes in the small social welfare office. The results also showed that organizations can be more or less bureaucratic and specialized, and that this could be one of the main explanations to the divergence in assessment of social assistance.

Nyckelord (keywords): handlingsutrymme (discretion), ekonomiskt bistånd (economic aid), gräsrotsbyråkrati (street-level bureaucracy), organisation (organization), socialt arbete (social work) och vinjettstudie (vignette study)

# Innehållsförteckning

1.	Inledning.....	5
	Syfte.....	6
	Frågeställningar.....	6
	Fortsatt framställning.....	6
2.	Bakgrund.....	8
	Socialtjänsten organisering.....	8
	<i>Specialiserad och integrerad organisation</i> .....	8
	Socialtjänstlagen.....	8
3.	Metod.....	10
	En kvalitativ studie.....	10
	<i>Intervjuer</i> .....	11
	<i>Vinjetstudien</i> .....	11
	Genomförande.....	12
	Begränsningar och urval.....	13
	Generalisering och tillförlitlighet.....	14
	Etiska övervägande.....	15
	Källkritik och litteratursökning.....	15
	Arbetsfördelning.....	16
4.	Tidigare forskning.....	17
	Att besluta om socialbidrag.....	17
	Kontroll eller handlingsfrihet?.....	18
	Utrymme för variation.....	19
5.	Teori.....	22
	Gräsrotsbyråkraten.....	22
	<i>Krav och kontroll i förhållande till gräsrotsbyråkratens handlingsfrihet</i> .....	22
	<i>Att förhålla sig till regelverk och organisationens mål</i> .....	23
	Organisationsteori.....	24
	<i>Maskinbyråkrati</i> .....	25
	<i>Professionell byråkrati</i> .....	25
6.	Resultatredovisning.....	26
	Undersökta stadsdelar -En liten och en stor organisation.....	26
	<i>Mottagningsfunktionen</i> .....	27
	<i>Ärendegenomgångar och teamträffar</i> .....	27
	<i>Ärendebelastning</i> .....	28
	Våra respondenter.....	28
	<i>Liten stadsdel</i> .....	28
	<i>Stor stadsdel</i> .....	29
	<i>Jämförelse av socialsekreterarna</i> .....	29

Vinjettstudien.....	29
<i>Vinjettfall ett</i> .....	29
<i>Liten stadsdel resonerar kring Lars</i> .....	30
<i>Stor stadsdel resonerar kring Lars</i> .....	32
<i>Vinjettfall två</i> .....	33
<i>Liten stadsdel resonerar kring Maj-Britt</i> .....	33
<i>Stor stadsdel resonerar kring Maj-Britt</i> .....	34
En sammanfattning av vinjettstudien.....	36

Analys –En diskussion kring faktorers påverkan vid bedömning om ekonomiskt bistånd.....	38
--	----

Riktlinjer och normer.....	38
<i>Kommunala riktlinjer</i> .....	39
<i>Betydelsen av en lokal praxis</i> .....	40
Organisation och strukturella villkor.....	40
<i>Organisering</i> .....	41
<i>Specialisering</i> .....	41
<i>Ärendebelastning och tidsramar</i> .....	43
Ledning, stöd och kontroll – Att arbeta för lika bedömningar.....	44
<i>Att leda och kontrollera på olika sätt</i> .....	45
<i>Ärendegenomgångar, teamträffar och temaförmiddagar</i> .....	47
Socialsekreterarna och handlingsutrymme.....	48
<i>Ålder och yrkeserfarenhet</i> .....	49

8. Avslutande diskussion.....	51
-------------------------------	----

Referenslitteratur.....	54
-------------------------	----

Bilagor.....	56
--------------	----

- A. Introduktionsbrev
- B. Intervjufrågor till enhetschef/sektionschef
- C. Intervjufrågor till socialsekreterarna
- D. Vinjettfall

## Förord

Först och främst vill vi rikta ett stort tack till de socialsekreterare och chefer som deltagit i vår studie och delat med sig av sina erfarenheter och upplevelser. Det är ni som möjliggjort vår studie och även berikat oss med mycket ny kunskap!

Vi vill även passa på att tacka varandra för ett bra samarbete, givande diskussioner och stöttning när uppsatsarbetet känts överväldigande.

Vi vill rikta ett stort tack till Camilla för korrekturläsning. Vi vill även tacka Therese och Satsuki för en väl genomförd opponering och användbara synpunkter.

Stort tack till Ilias, utan ditt kaffe hade vi inte överlevt! Tack även till Socialhögskolan, som varit vårt andra hem under jul- och nyårshelgen. Lite värme hade dock inte varit helt fel!

Sist, men absolut inte minst, vill vi även tacka vår handledare Yoshiko Boregren Matsui, doktorand vid Socialhögskolan, för hennes råd, vägledning och stöd!

Hanna & Erica, Lund 2009.



# 1. Inledning

Ekonomiskt bistånd<sup>1</sup> beskrivs ofta som samhällets yttersta skyddsnät för individer med sociala och ekonomiska problem (Stranz, 2007). Det är lagstadgat i Socialtjänstlagen (2001:453) att det är kommunens yttersta ansvar att trygga att kommunens invånare får det stöd och hjälp som de behöver. Det klargörs vidare att en del av invånarens rättigheter är att få bistånd för att trygga sin försörjning, om hon/han inte själv kan tillgodose sina behov.

Intresset för ekonomiskt bistånd har uppstått då en av författarna till den här studien har arbetat som socialsekreterare<sup>2</sup> vid en enhet för ekonomiskt bistånd vid stadsdelsförvaltning i Malmö stad. I diskussion med socialsekreterare som arbetar i andra stadsdelar, och vid överflyttningar av ärenden mellan stadsdelar, har det visat sig att det förekommer variationer i bedömningar om ekonomiskt bistånd. Då stadsdelarna lyder under samma kommunala riktlinjer<sup>3</sup> och politiska mål frågar vi oss vad dessa variationer kan bero på. Vi frågar oss även hur stora riskerna är att en individ får olika bedömningar och beslut beroende på i vilken stadsdel denne bor. I dessa funderingar föddes idén om att göra en komparativ studie av två stadsdelar inom samma kommun.

Socialtjänstlagen är utformad som en målinriktad ramlag, vilket lämnar ett stort utrymme för kommunerna att utforma arbetet med ekonomiskt bistånd utifrån egna politiska mål och riktlinjer (Socialstyrelsen, 2003). Risken med en vagt formulerad lagtext har diskuterats flitigt, både i den offentliga debatten och i förarbeten, då det visat sig att handläggningen av ekonomiskt bistånd präglas av en låg grad av förutsägbarhet (ibid.). Kravet på att göra individuella bedömningar och utforma insatser utifrån individens behov ställs mot att Socialtjänstlagen inte kan säkerställa ett rättssäkert system, utan likartade ärenden kan komma att behandlas olika utifrån en och samma lagstiftning (Byberg, 2002; Stranz, 2007).

Tidigare forskning pekar på att det finns skillnader i beslutsfattande mellan kommuner, men även mellan handläggare inom samma kommun (Hydén, Kyhle Westmark & Stenberg, 1995; Byberg, 2002; Stranz, 2007). Det går inte att entydigt peka på att grunden till variation av bedömningar beror på Socialtjänstlagen ramlagskaraktär. Även faktorer så som arbetets organisering och socialsekreterarnas erfarenhet av socialt arbetet har visat sig ha betydelse (ibid.). I vilken mån dessa

---

<sup>1</sup> Ekonomiskt bistånd, socialbidrag och försörjningsstöd används synonymt i denna uppsats och hänvisar till den ekonomiska ersättning kommuner kan bevilja enligt Socialtjänstlagen, (2001:453) fjärde kapitlet. Socialbidrag och försörjningsstöd är gamla benämningar på ekonomiskt bistånd. Dessa benämningar lever dock kvar och används i referenslitteraturen.

<sup>2</sup> Socialsekreterare och handläggare används synonymt i den här uppsatsen och hänvisar då till de tjänstemän som handlägger och fattar beslut om ekonomiskt bistånd.

<sup>3</sup> Kommunala riktlinjer är till för att vägleda socialsekreterare i beslutsfattande, samt att säkerställa att likställighet råder inom kommunen (Malmö stads riktlinjer, 2007).

faktorer bidrar till variationer av bedömningar är dock forskarna inte eniga om. Å ena sidan finns det forskning som pekar på att organisationer med hög specialiseringsgrad av socialtjänsten skapar större enighet och färre bifallsbeslut (Byberg, 2002). Å andra sidan tyder annan forskning på att en högre specialiserad organisation snarare genererar fler bifallsbeslut och generösare bidragssummor (Stranz, 2007). Forskningen går även isär när det gäller huruvida handläggares erfarenhet spelar in vid variation av beslut. Hydéns et al. (1995) forskning pekar på att det inte skulle finnas något tydligt samband mellan handläggares erfarenhet medan Stranz (2007) forskning tyder på att handläggare med längre erfarenhet överlag ger färre bifall och är mer restriktiva med bidragssummor.

Vi frågar oss hur godtyckligt det svenska socialbidragssystemet egentligen är? Är vi som individer helt utlämnade till ett system som baseras på enskilda socialsekreterares nyckfulla bedömningar och beslutsfattande? Eller finns det faktorer som medverkar till att skapa en större likriktning inom arbetet med ekonomiskt bistånd? Genom vår studie hoppas vi kunna få bättre kunskap kring olika faktorer som påverkar socialsekreterare vid beslutsfattande av ansökningar om ekonomiskt bistånd.

## Syfte

Syftet med denna uppsats är att undersöka hur socialsekreterare i två stadsdelar inom samma kommun resonerar och beslutar om ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1§ Socialtjänstlagen, och att genom en komparation av stadsdelarna utforska vilka faktorer som kan bidra till skillnader och likheter av bedömningar och beslut.

## Frågeställningar

- Hur är arbetet med ekonomiskt bistånd utformat inom respektive stadsdel?
- Hur resonerar, bedömer och beslutar socialsekreterarna utifrån två vinjettfall?
- Finns det skillnader inom och mellan stadsdelarna vad gäller hur socialsekreterarna resonerar, bedömer och beslutat om vinjettfallen?
- Vilka faktorer kan tänkas bidra till skillnader och likheter av socialsekreterarnas bedömningar och beslut utifrån vinjettfallen?

## Fortsatt framställning

Nästkommade kapitel ger läsaren en närmre beskrivning av socialtjänsten som organisation och Socialtjänstlagen. I metodkapitlet beskriver vi sedan vilka metoder vi använt oss av och hur vi resonerat kring bland annat etiska överväganden, samt val av litteratur. Sedan följer ett kapitel om tidigare forskning vilket kan ses som underlag för den kommande analysen tillsammans med de



teorier som presenteras i efterföljande kapitel. I resultatkapitlet presenteras de två undersökta stadsdelarna och respondenterna. Vi lägger även här fram resultatet från vår vinjettstudie. Efter resultatredovisningen följer vår analys där vi knyter an vår empiri till tidigare forskning och de teorier som vi valt. Vi tar upp olika faktorer som kan tänkas påverka socialsekreterarnas olika bedömningar av vinjettfallen och diskutera dessa faktorer utifrån vad som framkommit under intervjuerna med respondenterna. Vår studie knyts samman med egna reflektioner i en avslutande diskussion.

## 2. Bakgrund

### Socialtjänstens organisation

Eftersom Sveriges kommuner är självstyrande kan socialtjänstens organisation se olika ut (Bergmark, 2000). Arbetet med ekonomiskt bistånd återfinns vanligtvis under kommunens Individ- och familjeomsorg och kan vara mer eller mindre specialiserat (Pettersson, 2005).

#### *Specialiserad och integrerad organisation*

Socialtjänsten kan antingen vara uppbyggd utifrån en specialiserad eller en integrerad organisation (Pettersson, 2005; Bergmark 2000). Vid specialisering har arbetet med ekonomiskt bistånd förlagts på en specifik enhet där socialsekreterarna enbart handlägger ärenden rörande ansökningar om ekonomiskt bistånd. Vid en integrerad organisation arbetar socialsekreterarna med alla typer av ärenden och ekonomiskt bistånd är bara en del av det biståndsbehov som handläggs på enheten. Detta ställer krav på att socialsekreterarna har generalistkunskap, för att kunna göra en helhetsbedömning av vilka insatser klienten behöver. En specialiserad organisation både kräver, och anses möjliggöra, att socialsekreterarna utvecklar ett områdesspecifikt yrkeskunnande. Huruvida en socialtjänst är organiserad utifrån en specialisering eller integrering kan avgöras utav storleken på upptagningsområdet, samt hur många som är anställda inom verksamheten. Den största skillnaden blir att vid en specialiserad arbetsfördelning, där varje enhet har ansvar för olika behov hos klienten, kan en klient således vara aktuell på flera enheter samtidigt. (ibid.)

### Socialtjänstlagen

Direktiv syftar på regler som är tydligt artikulera, tvingande och nedskrivna i text. Inom det sociala arbetet är socialtjänstlagen det mest framträdande direktivet (Stranz, 2007). Socialtjänstlagen, förkortad SoL, är utformad som en målinriktad ramlag. Den är uppbyggd av övergripande välfärds mål, så som att främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor samt aktiva deltagande i samhällslivet (Socialstyrelsen, 2003). Den ursprungliga socialtjänstlagen trädde i kraft år 1982 och syftade till att skapa en mer serviceinriktad socialvård, samt förbättra den förebyggande vården (Byberg, 2002). Lagen har sedan dess reviderats löpande. En stor revidering av lagen gjordes år 1998 då bland annat aktiveringskravet för ungdomar skärptes och det som kallas riksnorm infördes (ibid.). Riksnorm är en enhetlig socialbidragsnorm som beräknas utifrån ett antal schablonmässiga utgiftsposter så som livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och TV-avgift (Socialtjänstlagen 4 kap. 3 §). Dagens Socialtjänstlag (2001:453) är från 2002.

Socialtjänstlagen kan beskrivas som en rättighetslag med skyldighetsreglering (Socialstyrelsen, 2003). Med detta menas att alla invånare i en kommun har rätt att ansöka om till exempel ekonomiskt bistånd och det är då kommunens skyldighet att utreda om det föreligger ett behov som inte kan tillgodoses på annat sätt. Rätten till ekonomiskt bistånd bygger på en behovsprövning.

Även om Socialtjänstlagen, genom revideringar, blivit mer specifik till sin utformning är den en ramlag som inte innehåller någon direkt detaljstyrning, utan det är upp till varje kommun att utforma egna riktlinjer för hur lagen ska tolkas och implementeras. Detta skapar både svårigheter och möjligheter. För det första ställer det höga krav på att kommunalpolitiker och anställda tjänstemän har den kompetens som behövs för tolkning och tillämpning. För det andra kräver en ramlag större individuellt ansvarstagande från beslutsfattarna. Det blir upp till den enskilde handläggaren att ta ställning till hur lagens intentioner ska tolkas. En ramlag skapar dock möjligheter att lokalt anpassa insatser utifrån individuella behov. (Stranz, 2007)

Stranz förklarar att socialtjänstlagen bygger på målrationalitet, framför normrationalitet. Normrationalitet bygger på att ärende som liknar varandra ska behandlas lika, medan målrationalitet bereder plats för individuella bedömningar i varje enskilt fall. Fördelarna med ett sådant målrationalt system är att varje individs specifika problembild uppmärksammas. Även om fall är lika i karaktären går det aldrig att säga att de är identiska. Dock finns det ett rättssäkerhetsproblem med just individuella prövningar. En viktig faktor är därför individens möjlighet att överklaga beslut och få dem prövade av en högre instans än socialnämnden, nämligen länsrätten.

Mycket kritik har riktats mot Socialtjänstlagens ramlagskaraktär (Byberg, 2002). De enskilda kommunerna anses få ett för stort ansvar i tillämpningen av lagen. Då detaljreglering saknas skapas ett handlingsutrymme för myndigheterna som kan leda till stor tolkningsvariation. Det finns en risk att det utvecklas en kommunal praxis som inte överensstämmer med lagstiftningens intentioner. Den enskildes rättssäkerhet kan därigenom bli lidande. Byberg är en av de som förespråkar en större detaljstyrning för att minska godtyckliga bedömningar. Socialstyrelsen (2003) menar dock att en detaljlag kan bli stel och innebära svårigheter i tillämpningen. En viktig princip som socialtjänstlagen lutar sig tillbaka mot är att insatser aldrig får utformas utifrån färdiggjorda mallar (Bergstrand, 2007). Varje insats ska vara individuellt anpassad efter den enskildes önskemål och behov utifrån en helhetssyn. Socialstyrelsen (2003) menar dessutom att med en detaljlag är det svårare att anpassa verksamheten till förändringar i omvärlden och fortlöpande ta hänsyn till ny kunskap och erfarenhet som växer fram. Även Stranz (2007) pekar på att en mer detaljerad lagstiftning skulle innebära en underminering av professionalismen inom socialt arbete.

### 3. Metod

Vi har valt att undersöka en liten och en stor stadsdel inom samma kommun. Vi har valt stadsdelar av olika storlek då tidigare forskning pekar på att det finns olika förutsättningar för hur man organiserar arbetet med ekonomiskt bistånd beroende på om det är en liten eller stor myndighet (Hydén et al., 1995; Byberg, 2002; Stranz, 2007). Anledningen till att vi har valt två stadsdelar inom samma kommun är för att minimera risken med att faktorer så som kommunala riktlinjer och politisk styrning ska påverka utfallet i vår vinjettstudie.

#### En kvalitativ studie

Vi har för vår undersökning valt att använda oss av kvalitativa metoder. Repstad (1999) menar att man ofta i de kvalitativa forskningarna går mer in på djupet än på bredden, till skillnad från de kvantitativa. Med detta menar han att forskare enbart studerar en eller några få miljöer, personer men att dessa studeras mer i helhet och att forskningen innefattar alla påtagliga nyanser. Enligt Repstad är en kvalitativ metod att föredra då man vill undersöka något grundläggande eller det särpräglade i en miljö. Med kvalitativa studier är det lättare att beskriva mer ”hur saker är” än hur ofta de förekommer. Vi har valt en kvalitativ metod då vi avser att undersöka hur enskilda handläggare gör bedömningar om ekonomiskt bistånd. Vi vill även ta reda på hur de reflekterar kring faktorer i arbetet som kan komma att påverka deras bedömningar. En kvalitativ metod ger oss också möjlighet att föra en öppen diskussion med socialsekreterarna kring hur de resonerar om de två vinjettfallen. Genom en diskussion hoppas vi kunna se skillnader och likheter i hur socialsekreterare resonerar kring och motiverar sina beslut. Avsikten med vår studie är inte att generalisera utifrån resultatet, utan vår ansats ligger i att undersöka möjliga faktorer som kan påverka socialsekreterarnas bedömningar.

Det finns en del risker med att använda kvalitativa metoder. Forskaren måste vara medveten om hur den egna förförståelsen kan påverka upplevelsen av aktörernas information (Aspers, 2007). Vi är medvetna om att vår förförståelse påverkar hur vi har utformat våra intervjufrågor. Vår förförståelse är att det finns variationer i hur man organiserar arbetet kring ekonomiskt bistånd inom mindre och större myndigheter. Vidare tror vi att detta kan påverka socialsekreterarnas bedömningar och beslutsfattande. Genom att ge våra respondenter utrymme för att utveckla sina resonemang är vår förhoppning att mildra förförståelsens roll.

Repstad (1999) beskriver hur olika kvalitativa metoder kan användas inom samma forskningsprojekt. Detta kallas metodtriangulering. Att kombinera olika metoder kan ge ett bredare

dataunderlag och även en säkrare grund för tolkning. Men samtidigt måste forskaren vara införstådd med att en för stor mängd data kan bli svårhanterligt. Vi har dock valt att använda oss av två metoder, intervjuer och vinjettfall. Vi upplever att intervjuer och användning av vinjettfall kompletterar varandra på ett bra sätt. Vi anser att intervjuerna syftar till att ge en helhetsbild av respondenternas upplevelse kring arbetet med ekonomiskt bistånd, medan vinjettfallen har till syfte att försöka urskilja hur och vad respondenterna beslutar, samt om det finns specifika skillnader mellan handläggarnas resonemang kring beslutsfattandet. I efterhand har vi reflekterat kring att det har varit en svårighet att utifrån de tidsramar vi har haft hinna med att sammanföra resultaten från intervjuerna och vinjettstudien.

### *Intervjuer*

För vår undersökning har vi valt att använda oss av semistrukturerade intervjuer. Aspens (2007) definierar intervjuer som en samtalsrelation där forskaren försöker att förstå den hon intervjuar. I semistrukturerade intervjuer använder sig forskaren av ett antal frågor som hon läser upp. Det finns dock ett större utrymme för en dialog mellan forskare och respondent. Möjligheten för den intervjuade att ta upp sitt perspektiv på en fråga är dock begränsad (ibid.). Vi har använt oss av en semistrukturerad intervjumetod då vi vill jämföra två stadsdelar. För att kunna jämföra informationen ifrån två intervjuer är det viktigt att man har en genomtänkt referensram för frågor som ska ställas till de olika intervjupersonerna (Repstad, 1999). May (2005) menar att strukturerade, och även semistrukturerade intervjuscheman underlättar vid just komparativa studier.

### *Vinjettstudien*

För att försöka urskilja olika faktorer som påverkar bedömningar och beslut i enskilda ärenden har vi valt att förutom intervjuer använda oss av en vinjettstudie. Vinjetter är korta historier som beskriver en person, en situation eller ett skeende som försetts med karaktäristiska drag. Dessa karaktäristiska drag har kommit fram i tidigare forskning som viktiga och avgörande i en bedömningssituation (Jergeby, 1999). Vidare skriver Jergeby att vinjettmetoden vuxit fram som en del av kvantitativ forskning där kunskap om sociala fakta skapas genom statistiska analyser, men att metoden under senare tid även används i kvalitativ forskning. Jergeby menar att vinjettmetoden är ett bra tillvägagångssätt när föreställningar, förklaringar, normer och värderingar eftersöks från en viss profession. Jergeby skriver att syftet med vinjettstudier är att studera och analysera människors val och bedömningar av en hypotetisk situation som konstruerats så att den är så verklighetsnära som möjligt.

Vi valde att göra en vinjettstudie i syfte att göra en jämförelse av hur socialsekreterare resonerar och

beslutar om ekonomiskt bistånd, både inom och mellan stadsdelarna. På detta sätt vill vi försöka urskilja skillnader och likheter mellan hur bedömningar görs i stadsdelarna. Flertalet av de studier som vi läst har använt sig av vinjettfall (Se Hydén et al., 1995; Stranz, 2007). De vinjettfall som använts i tidigare forskning är välkända och har återanvänts i senare studier. Vi upplevde att detta kunde påverka utfallet i vår studie. Vi valde därför, för att öka oförutsägbarheten, att på egen hand utforma de vinjettfall som vi använder oss av vid intervjuerna (Bilaga D). Typfallen i vår vinjettstudie är konstruerade utifrån att den sökande står till arbetsmarkandens förfogande, då vi ämnar intervjua socialsekreterare som arbetar med arbetsökande klienter. Vi har dock fört in en specifik problembild i båda fallen, då vi vill skapa så verklighetstroga fall som möjligt, med innehåll från olika sociala problemområden som socialsekreterare ofta möter i sitt arbete.

Jergeby (1999) skriver att realistiska fallbeskrivningar ger en större möjlighet att få realistiska svar och resonemang från respondenterna. Jergeby menar dock att en nackdel är att själva typfallet inte alltid ger tillräcklig information som socialsekreteraren vill ha för beslutsfattande. Beslutet och beslutsmotiveringen blir då fiktiv där socialsekreteraren bara utgår från den informationen som finns. Annat beslut och andra motiveringar skulle kunna bli aktuella om socialsekreteraren kunde få tillgång till mer omfattande information än vad som nämns i typfallet. Ytterligare en nackdel med vinjettstudier är att de bygger på en fiktiv prövning, varför situationen kan uppfattas som konstruerad. En av de viktigaste utgångspunkterna, det första mötet, uteblir vid en bedömning kring en vinjett. Upplevelsen av klienten och dennes känslouttryck, av både positivt och negativt slag, saknas helt. Jergeby menar också att respondenterna endast kan beskriva sina teorier om hur de i verkligheten tror sig skulle kunna besluta och resonera i ett fall. De kan aldrig garantera att de i verkligheten skulle fatta samma beslut och resonera på samma sätt. Resultaten från en vinjettstudie kan därför aldrig garantera att respondenterna har redovisat sin ”sanning”. (ibid.)

## Genomförande

Vi genomförde våra intervjuer under perioden 19 november - 1 december 2008. Intervjuerna med enhetschefen, samt sektionschefen tog vardera cirka 30 minuter, medan intervjuerna med socialsekreterare tog cirka 45-60 minuter. Samtliga intervjuer har utförts på respektive stadsdelförvaltning och samtliga respondenter har samtyckt till att bli inspelade på band.

Under genomförandet av intervjuerna med socialsekreterarna har vi som avslutning bett dem att läsa vinjettfallen för att sedan föra en öppen diskussion kring bedömningskriterier. Sedan har de fått fatta ett beslut med utgångspunkt i att situationen i vinjettfallen är ett nybesök. Vår första tanke var att skicka ut ett vinjettfall till berörda handläggare innan intervjuerna, för att de skulle ha möjlighet

till en djupare reflektion kring fallen. Då vi insåg att det ökade risken för att handläggarna diskuterade fallen sinsemellan före intervjutillfället valde vi istället att låta respondenterna läsa vinjettfallen först under intervjuerna. En nackdel vi anser med detta är att socialsekreterarna inte haft tid för fördjupade tankar kring fallet, utan det har skett med en viss tidspress även om vi har gett dem utrymme för att föra en öppen dialog under diskussionen. Genom med att presentera vinjettfallen först under intervjun har vi försökt minska risken av påverkan från kollegor eller chefer. En fördel är även att respondenterna får en chans att uttrycka personliga uppfattningar utan att bli ifrågasatta av sina medarbetare.

Innan intervjuerna har påbörjats har vi informerat om att allt ljudmaterial kommer transkriberas och att alla respondenter kommer att få fiktiva namn, för att säkerställa deras anonymitet. Vi har även varit tydliga med att materialet kommer att förstöras efter vår examination. Efter intervjuerna har vi transkriberat intervjumaterialet. Vi har valt att transkribera så nära ljudmaterialet som möjligt, men valt att utesluta småord.

## Begränsning och urval

Vi har valt att begränsa vår undersökning till att omfatta socialsekreterare som arbetar med klienter som står till arbetsmarknadens förfogande. Genom att intervjua tre socialsekreterare på varje stadsdel vill vi försöka maximera möjligheten att urskilja variationer i beslutsfattandet mellan stadsdelarna, och inte bara mellan enskilda handläggare. Vi har även valt att göra vår studie inom samma kommun då vi vill minimera möjligheten att organisationerna har avsevärda skillnader i riktlinjer och politiska målsättningar. På grund av tidsaspekten har vi avgränsat vår undersökning till två stadsdelar. Då vi är intresserade av att urskilja om det finns variationer i beslutsfattandet, och inte vilket beslut som är rätt eller fel, har vi valt att ej redovisa Malmö stads riktlinjer.

Vårt urval är baserat på att vi vill undersöka huruvida det finns någon skillnad kring hur socialsekreterare beslutat i två olika typfall, på en stor respektive liten stadsdelsförvaltning. Vi skickade ut ett informationsbrev (Bilaga A) till de tre minsta samt de tre största stadsdelarna i Malmö stad. Vi fick svar från en av de små stadsdelarna som meddelande att de ville medverka i vår undersökning. De övriga två små stadsdelarna har varken meddelat intresse eller tackat nej. För att få en större stadsdels medverkan ringde vi runt, då vi inte fick kontakt via e-mail. Vi fick kontakt med två stadsdelar. Den ena tackade nej på grund av tidsbrist medan den andra meddelade att de kunde delta i vår studie. Den tredje stora stadsdelen är inte avhörd. Om flera stadsdelar visat intresse för vår undersökning hade vi valt att använda oss av de stadsdelar som avhörts först.

Urvalet av socialsekreterare har skett via enhetschefen<sup>4</sup> på den lilla stadsdelen och via sektionschefen<sup>5</sup> på den stora. Alla respondenter har fått information om vår undersökning innan själva intervju tillfället. Det har inte skett något bortfall sedan vi bokat tider med de socialsekreterare som ville medverka. Vi har använt oss av olika intervjufrågor vid intervjuerna beroende på om de är enhets/sektionschef eller socialsekreterare (Bilaga B, Bilaga C). Samtliga respondenter har svarat på alla frågor vi ställt och samtliga socialsekreterare har gjort bedömningar av vinjettfallen. Utifrån att urvalet av socialsekreterare har skett internt går det inte att avgöra huruvida detta urval skett slumpmässigt eller avsiktligt.

## Generalisering och tillförlitlighet

Resultat av kvalitativa undersökningar är svåra att generalisera (Repstad, 1999) Vår ansats med denna undersökning är inte att generalisera resultatet då vi anser att vårt undersökningsmaterial är för litet för att det ska vara möjligt att dra generella slutsatser. De respondenter vi använt oss av i analysen av vårt material är alla socialsekreterare som arbetar med ekonomiskt bistånd. Vi anser källorna vara relevanta och tillförlitliga för vår undersökning. Då det kan vara vanskligt att generalisera kvalitativa studier kan en komparativ studie dock bidra till att öka validiteten i studien, då empirin är jämförbar. (ibid.)

Vårt insamlade material består av intervjuer och en diskussion kring två vinjettfall. Vi inser att vår förförståelse har spelat in på vilka frågor vi utgår från och hur vi styrt diskussioner som uppstått. Vi har dock försökt att låta våra respondenter få tala så fritt som möjligt under våra intervjuer. För att det ska ske en så likartad bedömning som möjligt av vinjettfallen har vi undvikit att utvecklat dem mer utförligt under intervjuerna. Vi har dock behövt förtydliga vid en intervju att Lars i vinjettfall 1 har fått ett förstahandskontrakt på egen hand och att första hyran ska betalas omgående, då respondenten missuppfattat och trodde att Lars fortfarande var inneboende. I vinjettfall 2 har vi vid ett tillfälle fått förtydliga att det inte är Maj-Britt själv som försakat uppsägningen, utan att företaget har sagt upp henne utifrån nedskärningar. Om, och i sådant fall hur, dessa förtydligande hade avsevärd effekt på utfallet av bedömningen är svårt att säga, men då vi upplevde att typfallen eventuellt skulle kunna uppfattas felaktigt av respondenten valde vi att göra dessa förtydligande. Innan vi använde vinjetterna har de lästs av vår handledare Yoshiko Boregren Matsui, doktorand vid Socialhögskolan, universitetslektor Torbjörn Hjort<sup>6</sup>, samt en oberoende socialsekreterare vid en

---

<sup>4</sup> Enhetschef Diana är chef för hela myndigheten i Liten Stadsdel. Enheten för ekonomiskt bistånd är bara en del av hennes ansvarsområde.

<sup>5</sup> Sektionschef Gustav i Stor stadsdel har ansvar över en av två sektioner som ligger under enheten för ekonomiskt bistånd. Ovanför de två sektionscheferna i Stor stadsdel finns en enhetschef för hela enheten.

<sup>6</sup> Torbjörn Hjort har skrivit avhandlingen *Nödvändighetens pris* (2004).



stadsdelsförvaltning för ekonomiskt bistånd. Detta för att erhålla synpunkter kring utformandet och informationen i vinjettfallen innan användandet. Inga större revideringar gjordes dock. Vi anser att detta ökar tillförlitligheten i vår egen empiri.

## Etiska överväganden

En av de viktigaste reglerna är att forskaren skall lämna ut relevant information till individen som deltar i forskningen (Vetenskapsrådet, 2002). I samband med att vi initierat en första kontakt med våra intervjupersoner har vi kort redovisat syfte, frågeställning, samt metod. Vad gäller samtyckeskravet har alla våra respondenter blivit informerade om att deras medverkan i undersökningen är frivillig och att de när de vill kan avsluta intervjun. Efter intervjun har de informerats om att de efter intervjun var välkomna att höra av sig om de ville tillägga eller ändra något i sin information. En annan viktig regel som poängteras av Vetenskapsrådet är konfidentialitetskravet. Även Repstad (1999) påpekar att det är viktigt att utvärdera i vilket utsträckning som intervjupersonernas anonymitet kan garanteras när kvalitativa metoder används för att samla data. Vi har valt att göra vår studie inom en kommun som är organiserad utifrån stadsdelsförvaltningar. Eftersom få kommuner har uppdelningen av stadsdelar har vi övervägt om det skulle kunna påverka anonymiteten. Vi har trots det valt att skriva ut vilken kommun det gäller då vi anser det vara relevant för vår undersökning. Detta då vi hänvisar till kommunernas riktlinjer angående ekonomiskt bistånd. Däremot har vi valt att anonymisera vilka stadsdelar intervjuerna genomförts i och gett alla våra respondenter fiktiva namn. Vi har valt att använda oss av fiktiva namn för att på så vis underlätta läsningen av vår uppsats. Utifrån att vi valt att använda fiktiva namn anser vi att intervjupersonens anonymitet är skyddad i största möjliga mån. Det kan anses vara problematiskt att utskriva kön, ålderskategori och hur länge intervjupersonen arbetat på enheten, men då vi anser att detta kan vara av intresse kommer vi inte att exkludera denna information. Till sist har vi informerat våra respondenter att den information vi samla in enbart kommer att användas i vår studie. Den information vi samlar in kommer att behandlas i sin helhet och sammanställas med avstamp i att objektivt redovisa och ställa respondenternas resonemang mot varandra. Det är vedertaget att ingen forskning är helt objektiv, men vår förhoppning är att skapa en så nyanserad bild som möjligt av vår empiri.

## Källkritik och litteratursökning

Litteratur som används i vår undersökning har inhämtats via sökning i bibliotekskatalogen Lovisa. Genom att studera källhänvisningar har vi fått fram ytterligare material. Vi har även fått information via Socialstyrelsens och riksdagens hemsida, samt Malmö stads hemsida. Genom att studera flera

olika källor inom samma ämne och jämföra resultat med varandra är sannolikheten att våra källor är tillförlitliga högre (Repstad, 1999).

Vi har valt att främst fördjupa oss i tre studier vars resultat kan knytas an till vår studie. Först och främst kommer vi behandla Hydén et al. (1995), samt den teoretiska utvecklingen Hydén (1996) gör i en artikel. Hydéns et al. studie kan anses som något föråldrad, då bland annat lagstiftningen och organiseringen av socialbidragsarbetet har förändrats sedan början av 90-talet, men utifrån att deras studie behandlas av flera andra forskare (se Byberg, 2002; Stranz 2007), måste de anses som relevanta även idag. Hydén et al. (1995) kan även antas ha hög tillförlitlighet då forskning som följt i studiens fotspår, bekräftar delar av studien även i nutid (Stranz, 2007) Vi har valt att använda oss av Bybergs (2002) studie då hon mer renodlat undersökt organiseringens betydelse för arbetet med socialbidrag. Hennes studie kommer av oss att användas främst i syftet att utveckla ett resonemang kring hur graden av specialisering av ekonomiskt bistånd kan påverka beslutsfattande, men även hur andra faktorer så som ekonomimöten, utbildning och yrkeserfarenhet kan komma att påverka utfallet.

I vårt val av teori har vi valt Michael Lipsky (1980) och Henry Mintzberg (1979). Både Lipskys teori om gräsrotsbyråkrater och Mintzbergs teori om organisationer är välanvända och beprövade teorier, och kan, trots att de har några år på nacken, med stor relevans användas även idag.

Det sökord som legat till grund för vår litteratursökning är följande: handlingsutrymme, ekonomiskt bistånd, socialbidrag, försörjningsstöd, gräsrotsbyråkrati (street-level bureaucracy), organisation, organisationsteori, intervju, vinjett, vinjettstudie, samt socialt arbete.

## Arbetsfördelning

Båda författarna har deltagit vid alla intervjuer. Vi har varit ansvariga för vardera fyra intervjuer. Vi har även transkriberat flertalet av intervjuerna tillsammans. Sedan har vi skrivit olika delar i teori, tidigare forskning och metod. Vi har dock båda läst igenom all text och omarbetat den tillsammans. Resultatredovisning, analys och avslutande diskussion har vi skrivit tillsammans.

## 4. Tidigare forskning

Den vetenskapliga forskningen om socialbidrag har en relativt lång tradition i Sverige. Forskningen har kretsat kring socialbidragstagandets omfattning och kostnad, beskrivning av särdrag inom bidragspopulationen, samt hur strukturella faktorer inverkar på bidragstagandet. Under de senaste 20 åren har forskare även börjat uppmärksamma organiseringen av arbetet med socialbidrag och de skillnader som förekommer mellan olika kommuner och handläggare i bedömningar av ekonomiskt bistånd. (Stranz, 2007)

### Att besluta om socialbidrag

Hydén et al. (1995) har på uppdrag av Centrum för utvärdering av socialt arbete (CUS) vid Socialstyrelsen gjort en studie kring hur stor variation det är i socialbidragsbeslut mellan och inom elva kommuner. I *Att besluta om socialbidrag – En studie i 11 kommuner* har författarna använt sig av en enkätundersökning, samt en vinjettstudie. De har i vinjettstudien använt sig av sex typfall som respektive handläggare får göra bedömningar kring. I analysen redovisas dels skillnader i beslut och avslag och dels skillnader i det beviljade bidragets storlek.

Hydén et al. (1995) undersökning visar att det finns stora variationer kring hur olika socialbyråer är organiserade. Vidare visar den att kommunens storlek är av betydelse, men även tjänstestrukturen och handläggarens ärendebelastning. Skillnader finns inte bara mellan kommunerna utan även mellan olika socialkontor inom samma kommun. Hydén et al. pekar på att en hög ärendebelastning ökar möjligheten att handläggarna beviljar ekonomiskt bistånd och även att beloppen som beviljas blir högre. En förklaring till detta tros vara att noggrannheten och möjlighet att kunna ge klienten andra former av stöd och motivationsarbete minskar. Detta kan i sin tur leda till att klienterna blir beroende av socialbidrag en längre tid.

Hydén et al. (1995) studie visar att kommunernas socialbidragsnormer är en viktig faktor för handläggarnas beslut. Vidare menar Hydén et al. att även handläggarens ålder, personliga karaktär och attityder får effekter för utfallet. När det kommer till handläggarens ålder visar studien att handläggarna är mer benägna att bevilja ekonomiskt bistånd och relativt högre belopp till personer som är nära dem själva i ålder.

Hydén (1996) resonerar vidare kring CUS-studiens resultat i artikeln *Att besluta om socialbidrag – Förändringar av beslut och attityder till socialbidrag 1990-1994*. Hydén menar att faktorerna som påverkar beslutsfattandet är många och komplexa. Han delar in faktorerna i sex grupper där han tar

upp bland annat normer och riktlinjer, organisatoriska förutsättningar, handläggarens inställning till socialbidrag i relation till sin liv- och yrkeskarriär samt politiska ramar och styrning. Hydén pekar vidare på att socialarbetare måste kunna redovisa och legitimera sina beslut. Som representant för en myndighet är det viktigt att beslut har stöd i lag och riktlinjer. Hydén poängterar att handläggares inställning till socialbidrag och handläggning ändras även av deras liv- och yrkeskarriär. Hydén hänvisar till en tidigare studie av Gustafsson, Hydén & Salonen (1993) där det framkommer att äldre handläggare med många års yrkeserfarenhet tenderar att följa normer och riktlinjer mer än jämfört med yngre och mindre erfarna kollegor.

## Kontroll eller handlingsfrihet?

Ingrid Bybergs avhandling *Kontroll eller handlingsfrihet? - en studie av organiseringens betydelse i socialbidragsarbetet* (2002) innehåller tre olika delstudier där den tredje delstudien är den mest intressanta för vår uppsats. Studiens syfte är att undersöka huruvida faktorer i kommunernas organisering kring socialbidragsarbetet kan bidra till att förklara skillnader i bidragskostnaderna för kommunerna. Byberg undersöker även om organiseringen av arbetet har betydelse för en rättssäker utredning och klientens eventuella rätt till socialbidrag. Ett urval av fyra kommuner har gjorts strategiskt och består av två lågkostnadskommuner och två högkostnadskommuner<sup>7</sup>. Ett resultat från studien visar att det finns en större variation mellan handläggarnas beslut i högkostnadskommunerna medan besluten är mer enhetliga i lågkostnadskommunerna.

Bybergs forskning visar att i de kommunerna med höga kostnader för socialbidrag är arbetet splittrat till flera enheter med olika specialområden. I högkostnadskommunerna framträder en strävan av att inte bara arbeta med den ekonomiska biten utan även utreda och upptäcka eventuella bakomliggande faktorer för att sedan kunna remittera klienten vidare till en lämplig instans. Handläggarna arbetar både med ett mer generellt socialt arbete och med en specialisering. Dessa enheter har en platt organisation med oklara och diffusa arbetsuppgifter där differentieringen mellan olika tjänstekategorier är svag. I högkostnadskommunerna låg det på handläggarna själva att efter egen förmåga reglera och organisera sitt arbete. De hade alltså ett stort handlingsutrymme. I lågkostnadskommunerna visar studien däremot att organisationen är mer hierarkisk till sin struktur och arbetet än mer specialiserat. Det finns en tydlig arbetsindelning och arbetsuppgifterna är klara. Byberg drar slutsatsen att en specialisering av socialbidragsarbetet genererar lägre kostnader för kommunen då specialiseringen minskar handläggarens ansvarsområde samtidigt som handläggare utvecklar en specifik kompetens för arbetsuppgifterna.

---

<sup>7</sup> Förutom skillnaderna på bidragskostnaderna var de utvalda kommunerna så lika varandra som möjligt, utifrån arbetsmarknad och demografi.

Byberg menar att organisationerna i de båda högkostnadskommunerna ger handläggaren en stor handlingsfrihet kring hur arbetet ska läggas upp då arbetet i dessa kommuner är endast i liten utsträckning standardiserat. Att ha en hög handlingsfrihet innebär enligt Byberg även att handläggarna i stor utsträckning är utlämnade till sig själva. I de båda högkostnadskommunerna är önskan att få byta arbete och personalomsättningen högre än i de båda lågkostnadskommunerna. Ett stort handlingsutrymme innebär alltså inte bara något positivt, utan kan även leda till en ökad stress och osäkerhet hos handläggaren. De båda lågkostnadskommunernas organisering ger handläggarna ett mer begränsat handlingsutrymme. Genom standardisering av arbetsprocessen minskar handläggarnas handlingsutrymme men samtidigt vet handläggarna vad som förväntas av dem. Personalen i lågkostnadskommunerna tycks trivas bättre med sitt arbete trots att de procentuellt är färre anställda än i högkostnadskommunerna. Byberg ser dock inget tydligt samband mellan hög ärendebelastning och mer generösa beslut. Byberg menar även att den handlingsfrihet som råder i högkostnadskommunerna leder till att ärenden handläggs olika inom organisationen och inom kommunen.

Byberg uppmärksammar i sin avhandling även skillnader mellan låg- och högkostnadskommunernas ekonomimöten. I lågkostnadskommunerna uppges syftet med mötena explicit vara att tillsammans i gruppen komma fram till gemensamma förhållningssätt och likvärdiga bedömningar inom kommunerna. I högkostnadskommunerna däremot uppges syftet främst vara att gemensamt diskutera och komma fram till ett beslut i de specifika ärenden som tas upp.

### Utrymme för variation

Hugo Stranz har som övergripande syfte att i sin doktorsavhandling *Utrymme för variation – Om prövning av socialbidrag* (2007) beskriva och analysera variationer i kommunernas beslut kring socialbidrag. Stranz utgår i sin undersökning från sex vinjetfall som handläggare från elva kommuner fått bedöma och besluta om. Han har valt att använda sig av tre av de typfall som användes av Hydén et al. (1995). Med hänsyn till förändringar i bidragspopulationens struktur har han valt att utforma tre nya typfall.

Stranz (2007) jämför sina resultat med de resultat som framkom av Hydéns et al. (1995) studie. Även om det har skett en hel del förändringar av socialbidragsarbetets organisering, införandet av en riksnorm, samt belastningen av bidragstagandet, är resultaten från de båda undersökningarna

snarlika. Stranz menar att hans undersökning bekräftar tidigare forskning (Hydén et al., 1995; Hydén, 1996; Byberg, 2002) i många avseenden. Stranz menar att det är svårt att avgöra vilka faktorer som är avgörande för vilka beslut som fattas av handläggare. Han betonar dock strukturella villkor, organisatoriska förutsättningar och handlingsfrihet hos handläggare som faktorer som både påverkar handläggningen och till viss del förklarar variationer i bedömningar. De strukturella villkor som identifieras i undersökningen är av socioekonomisk art, till exempel arbetslöshet, graden av invandring och skatteintäkter. Till de organisatoriska förutsättningarna hör flera olika formella regelverk; lagen (SoL), förarbeten och rättspraxis, följt av råd och hänvisningar från Socialstyrelsen. Stranz pekar också i sin studie på att lokalt utformade direktiv och riktlinjer används för att bygga upp organisationers legitimitet. De används för att fastställa den hierarkiska ordningen i verksamheten, vilket kan både öka och minska tjänstemännens individuella handlingsutrymme. Vidare menar Stranz att det inte enbart är de formella reglerna som reglerar socialsekreterares handlingsutrymme, utan att det tillkommer en rad informella, och i vissa fall socialt präglade regler. Han förklarar att lokala regler kan utgöra en central grund för den praxis som utvecklas bland handläggare vid olika socialbidragsenheter. En lokal praxis kan påverka om arbetet präglas av strikta alternativt generösa bedömningar. (Stranz, 2007)

Vidare hör också delegationsordning, specialisering och ärendebelastning till organisatoriska förutsättningar. Stranz menar att specialisering av arbetet är en av de faktorer som kan förklara bedömningsvariationerna i störst utsträckning. En hög specialisering kan ge ett större handlingsutrymme, vilket innebär fler bifallsbeslut och generösare handläggare. Detta resultat avviker alltså från vad som framkommit av tidigare studier (Hydén et al. 1995; Byberg, 2002). Samtidigt menar Stranz att organisationen kan använda sig av diskretionshämmande faktorer, så som begränsad delegation, för att kontrollera en allt mer högspecialiserad socialtjänst.

Precis som Hydéns et al. (1995) framhäver Stranz (2007) att ärendebelastning är en av de faktorer som sammantaget är av störst betydelse för beslutsbedömningar. Det finns ett tydligt samband mellan hög ärendebelastning och att ge fler och mer generösa bifallsbeslut. Stranz tror sig hitta en förklaring till detta i att avslagsbeslut kräver mer efterarbete, så som att skriva beslutsmotivering och behandla överklaganden.

När det gäller handläggares handlingsfrihet menar Stranz att den står i relation till hur handläggare tolkar och förhåller sig till verksamhetens egna regler. Utifrån jämförelse med Hydén et al. (1995) pekar Stranz studie på att lokala riktlinjer har fått en större betydelse under de senaste 10 åren. Stranz skriver vidare att tanken bakom en ökad detaljstyrning inom kommunerna är att försöka öka

förutsägbarheten i beslutsfattande. Även införandet av riksnormen 1998 avsåg att skapa en större enighet i bedömningar. Stranz studie visar dock att bedömningarna fortsätter att variera avsevärt, inte bara mellan kommuner utan även inom kommunerna. Hans forskning tyder därmed på att införandet av en riksnorm inte påverkat beslutsfattandet märkbart. Snarare pekar studien på att det är den ökade detaljstyrningen som skapat andra förutsättningar för bibehållandet av beslutsvariation. Detta kan bero på att handläggare väljer att lägga tonvikt på olika saker vid bedömningar, vilket gör att ett ökat antal regler snarare leder till större utrymme för individuella tolkningar. Samtidigt menar Stranz (2007) att den ökade detaljstyrningen är motsägelsefull gentemot intentionerna med en ramlag, nämligen att ge utrymme till en professionell yrkesgrupp att utifrån sin spetskompetens fatta beslut som är grundande på den enskilde individens specifika situation. En ökad detaljstyrning kan underminera den professionalism som uppkommer genom yrkeserfarenhet, vidareutbildning, handledning och specialisering av arbetsuppgifter. I likhet med Hydén (1996) pekar Stranz studie på att handläggare med längre erfarenhet av socialt arbete tenderar att vara mer restriktiva och bevilja lägre bidragssummor. Stranz studie visar att handläggare överlag beviljar mer restriktivt och lägre summor än i Hydéns et al. (1995) studie.

## 5. Teori

Vi har valt att använda oss av två teorier för att analysera vår empiri. Lipskys teori om gräsrotsbyråkraten kan användas för att analysera inom organisationen, vilket i vår studie fokuseras vid socialsekreterarnas handlingsutrymme utifrån aspekter så som tid, direktiv och kontroll. Vi använder Mintzbergs teori för att förklarar hur de organisationer, som gräsrotsbyråkraten är verksam i, är uppbyggda och styrs utifrån struktur och specialisering.

### Gräsrotsbyråkraten

Ordet gräsrotsbyråkrati är en översättning av begreppet ”street-level bureaucracy” som introducerades av statsvetaren Michael Lipsky (1980). En gräsrotsbyråkrat är en offentligt anställd tjänsteman som dels har direktkontakt med medborgare i sitt dagliga arbete och dels har avsevärd handlingsfrihet i utförandet av sina arbetsuppgifter. Att arbeta direkt med klienter skiljer sig av naturlig anledning från att arbeta med klienter utifrån formulär. Klienter kan ställa frågor och ha åsikter om sin situation, vilket gör att tidsaspekten blir annorlunda och kan vara svår att förutsäga, vilket även medför att det finns en svårighet att planera sitt arbete tidsmässigt. Lipsky menar att tidsbrist och stor arbetsbelastning är faktorer som är utmärkande för gräsrotsbyråkraterns vardag och kräver att det finns en stor handlingsfrihet.

Roine Johansson är en av de svenska forskare som har utvecklat Lipskys (1980) teori om gräsrotsbyråkraten och dennes handlingsfrihet. I sin avhandling *Vid byråkratins gränser - om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete* undersöker Johansson (2007) hur klientrelationen ser ut i förhållande till andra sociala relationer. Han undersöker även hur man inom organisationer kan kontrollera gräsrotsbyråkraterns arbete. Johansson menar att organisationer som omfattar gräsrotsbyråkrati kännetecknas av att vara byråkratisk i sin struktur. Detta innebär att organisationerna ofta är hierarkiska och specialiserade, med kontroll och formaliserade arbetsuppgifter. Gräsrotsbyråkraten tillhör hierarkins nedre skikt. Johansson menar dock att gräsrotsbyråkraten är ett obyråkratiskt inslag i en byråkratisk struktur och att det föreligger en konflikt mellan att vara organisationsrepresentant och samtidigt människa.

#### *Krav och kontroll i förhållande till gräsrotsbyråkraterns handlingsfrihet*

Det finns långtgående krav på att klienten ska få en rättvis och liknande behandling, samtidigt som det måste tas hänsyn till individuella problemsituationer. Kraven från politiker, överordnade och klienter är dessutom många gånger oförenliga (Johansson, 2007). Johansson menar att en handlingsfrihet måste innefatta möjlighet att fatta beslut som påverkar det slag av service som



klienten erhåller. Detta innefattar dels möjligheten att göra egna bedömningar, både vad gäller arbetsinsatsens utformning och möjligheten att ställning till, och vid behov även ifrågasätta och omdefiniera, klientens krav eller problem. Gräsrotsbyråkraten är både en företrädare för klienten och organisationen, vilket kräver en balansgång mellan handlingsfrihet och kontroll. Dessa motsättningar menar Johansson är tydligare inom organisationer med myndighetsutövande än inom andra organisationer. Johansson pekar på ett organisatoriskt dilemma. Organisationer kräver någon form av kontroll av medlemmarna, samtidigt är det nödvändigt att dessa har ett visst mått av handlingsfrihet för att kunna uträtta ett adekvat arbete. Han menar att gräsrotsbyråkraterna även är en svår grupp att direktövervaka i sitt arbete då de behöver utföra mycket av sitt arbete självständigt. Dessutom har även gräsrotsbyråkraten ständigt kontakt med individer som står utanför organisation, vilket skapar utrymme för att influenser utifrån kan komma att påverka gräsrotsbyråkratens arbete. Johansson tycker sig vidare se tendenser till att gräsrotsbyråkratens handlingsfrihet ökar genom politiska trender där flexibilitet och situationsanpassning betonas. I detta ser Johansson en fara då betoningen på flexibilitet ökar godtycket vilket får till följd att klientens beroende av gräsrotsbyråkraten ökar.

#### *Att förhålla sig till regelverk och organisationens mål*

Medel som kan användas för att kontrollera gräsrotsbyråkraten är bland annat formella regelverk och formaliserade rutiner (Lipsky, 1980). Regelverken kan rikta sig mot gräsrotsbyråkratens och dennes arbete, men även användas för att kontrollera den relation som gräsrotsbyråkraten skapar till de människor som uppsöker verksamheten (Johansson, 2007; Lipsky, 1980). Dessa regelverk kan både vara omfattande och komplicerade, samt i vissa fall strida emot organisationens målsättningar (Lipsky, 1980). I en organisation som socialtjänsten, som har monopol på att handlägga ansökningar om ekonomiskt bistånd, skapas ett behov av formaliserade regler på grund av den masshantering av ärenden som sker (Stranz, 2007).

Även om den uttalade makten inom socialtjänsten ligger hos politikerna eller de högre tjänstemännen i den aktuella kommunen hävdar Lipsky (1980) att den reella makten snarare ligger hos de tjänstemän som sitter i organisationens yttre gräns. De är gräsrotsbyråkraten som ska förverkliga lagens intentioner genom sitt arbete med klienterna. Lipsky menar vidare att "Street-level bureaucrats have discretion because the nature of service provision calls for human judgement that cannot be programmed and for which machines cannot substitute" (ibid. sid. 161). Med detta menas att arbetet med klienter många gånger omfattar en mänsklig dimension som kräver en förmåga att väga och göra omdömen som inte går att reglera i skriven lagtext (Johansson, 2007). De ställs ständigt inför situationer som är alltför komplicerad och dynamiska för att arbetet ska kunna

reduceras till ett verkställande enligt formella regler och instruktioner. Gräsrotsbyråkratens arbete utmärks istället av att göra individuella tillämpningar av generella regler och direktiv (Johansson, 2007.).

Gräsrotsbyråkraten unika kunskaper om, och makt över, regelverken möjliggör inte bara en viss distansering från dem, de kan även göra mer eller mindre medvetna urval bland olika bestämmelser (ibid.). Detta medför att gräsrotsbyråkraten använder sitt handlingsutrymme för att motverka formalisering och kontroll, genom att göra egna bedömningar och anpassa regelverket på ett sådant sätt som passar just den specifika situationen. I den ideala byråkratin kan den anställda verkställa fattade beslut effektivt och opartiskt, klienten är ”bara” ett ärende som behandlas utifrån standardiserade arbetsuppgifter och regler. I verkligheten påverkas gräsrotsbyråkraten av att de måste hantera en direktkontakt med klienter och därmed även deras reaktioner. Att bli kategoriserad och rutinmässigt bemött av en person med stor insyn i de personliga omständigheterna och som förväntas ge ett individuellt bemötande kan ge upphov till starka reaktioner hos klienten, varför gräsrotsbyråkratens objektivitet kan påverkas (Lipsky, 1980). Johansson (2007) menar att gräsrotsbyråkraten kan uppfatta att de har ett personligt ansvar gentemot sina klienter. Detta ansvar kan upplevas som jobbigt då det innebär att ibland fatta impopulära beslut utan tydliga regler och direktiv att hänvisa till.

## Organisationsteori

Henry Mintzbergs (1979) teori kring organisationer är ett försök att beskriva hur organisationer är uppbyggda och hur de styrs. Mintzberg menar att det inte finns enbart en byråkratisk modell utan att organisationer utvecklar arbetet efter de befintliga behov som finns inom organisationer. Mintzberg delar upp organisationer i fem olika kategorier<sup>8</sup>. Han menar att skillnaden i organisationer ligger i vilken koordineringsmekanism som är dominerande i organisationen. Enligt Mintzberg utvecklas byråkratiska organisationer i olika riktningar. Skillnaderna handlar om graden av standardisering, styrning och centralisering. Beroende på dessa skillnader kan handlingsutrymmet för den enskilda tjänstemannen komma att påverkas. Han beskriver att det finns fem koordineringsmekanismer som förklarar på vilket sätt en organisationer koordinerar arbetsprocessen: ömsesidig anpassning, direkt övervakning, standardisering av arbetsprocessen, standardisering av produkten, standardisering av färdigheter/skicklighet av de anställda (ibid. sid. 3). Vi har valt att använda oss av två organisationstyper som beskriver de olika typer av

---

<sup>8</sup> 1. Den enkla strukturen – återfinns främst i småföretag. En chef som styr och kontrollerar. 2. Maskinbyråkrati – specialisering och hög struktur (se mer nedan). 3. Professionell byråkrati – platt och decentraliserad (se mer nedan). 4. Den divisionaliserade formen - organisationen delas upp i flera enheter efter olika produkter, och mer eller mindre betar sig varje del som ett eget företag. 5. Adhokrati – kännetecknas av kontakt mellan medarbetarna som ej går genom chefen. Inriktade på stöd och service. Denna organisationsform finner man främst i yngre organisationer (Mintzberg, 1979)

organisationer vi kom i kontakt med i vår undersökning, maskinbyråkratisk och professionell byråkrati.

#### *Maskinbyråkrati*

Maskinbyråkratier är hierarkiska till sin struktur och utmärker sig genom specialisering och standardisering av arbetet. Maskinbyråkratin präglas av utarbetade och väl definierade arbetsuppgifter för de anställda. Den koordineringsmekanism som utgör basen inom organisationen är standardisering av arbetsprocessen. Arbetsuppgifterna är i hög grad specialiserade, rutinartade och formaliserade. Det finns en tydlig skillnad mellan ledning och den operativa kärnan där ledningen är styrande, organisationen är alltså relativt centraliserad. Denna organisationsform återfinns främst i verksamheter där kundens rätt ska tillgodoses och det är av vikt att alla behandlas lika. (ibid.)

#### *Professionell byråkrati*

En professionell byråkrati kännetecknas av att personalen i den operativa kärnan har likartad utbildning. Koordineringsmekanismen i professionella byråkratier är standardisering av den operativa kärnans kunskaper och färdigheter. De anställda i den operativa kärnan arbetar oftast självständigt utifrån sina kolleger men nära sina klienter. Mintzberg nämner lärare som ett exempel då lärare arbetar självständigt i klassrummet utan kollegers översyn, men nära sina elever (ibid. sid. 351). Beslut som fattas av den operativa kärnan fattas utifrån utbildning, regler och normer. Den här typen av organisation är mer platt och decentraliserad än maskinbyråkratin. (ibid.)

## 6. Resultatredovisning

I den här delen presenterar vi först de två undersökta stadsdelarna och deras organisation. Sedan följer en presentation av de respondenter som medverkat i studien. Kapitlet avslutas med en redovisning av resultatet från vår vinjettstudie.

### Undersökta stadsdelar – en liten och en stor organisation

I Stor stadsdel bor ungefär dubbelt så många invånare som i Liten stadsdel. Hur organiseringen av Individ- och familjeomsorgen är utformad skiljer sig i de två stadsdelarna. I Stor stadsdel är Individ- och familjeomsorgen uppdelad i en myndighetsfunktion och en socialrådgivning. Enheten för ekonomiskt bistånd ligger under myndighetsfunktionen. I Liten stadsdel däremot är Individ- och familjeomsorgen en liten organisation där det inte finns en särskild enhet för ekonomiskt bistånd utan allt ligger under samma myndighet.

Stor stadsdel är en organisation med en tydlig hierarkisk ordning med enhetschef, sektionschef, IoF-sekreterare<sup>9</sup> och socialsekreterare. I Stor stadsdel är arbetet med ekonomiskt bistånd i hög grad specialiserat utifrån den sökandes problembild. Avdelningen för ekonomiskt bistånd är indelad i två sektioner där ena sektionen arbetar med arbetssökande medan den andra sektionen arbetar med rehabiliteringsärenden, så kallade långtidsberoende, samt missbruksärenden. Totalt arbetar cirka 30 socialsekreterare på avdelningen för ekonomiskt bistånd i Stor stadsdel. Samtliga socialsekreterare från Stor stadsdel som medverkar i vår studie arbetar med individer som är 25 år och uppåt samt står till arbetsmarknadens förfogande.

Liten stadsdel har en mer platt utformad organisation med en enhetschef för hela myndigheten. Även i Liten stadsdel finns en IoF-sekreterare. Däremot har IoF-sekreterarna olika funktioner inom de två organisationerna vilket vi kommer att beskriva närmre nedan. Trots att organisationen är liten i Liten stadsdel har man ändå försökt att specialisera arbetet med ekonomiskt bistånd, så till vida att två av socialsekreterarna har hand om varsin åldersgrupp.

Sen försöker vi fördela så att Anna får de under 30, eller under 29. Och Carina och Bianca, Bianca får lite allt möjligt, men Carina ska ha de över 30. Men det har varit rätt många ungdomar nu till exempel och då har Anna jättelånga väntetider och då går ju inte det. Då får ju Carina ta, så det blir det lite blandat. Det går inte att ha helt specialiserat i en så liten stadsdel. (Diana, enhetschef Liten stadsdel)

---

<sup>9</sup> Är förkortning av Individ- och familjeomsorgssekreterare.

Liten stadsdel är ett exempel på en organisering som i botten utgår från en specialisering, men där det utifrån praktiska förutsättningar blir omöjligt med en renodling. Socialsekreterare Biancas tjänst är uppdelad så att 50 procent av arbetet består av handläggning av ekonomiskt bistånd och 50 procent består i att arbeta med bostadslösa. Hennes tjänst kan till viss del anses vara uppbyggd utifrån en integrerad modell då klienter kan vara aktuella hos henne både utifrån boende- och ekonomiproblematik. Samtidigt kan det vara som så att vissa av hennes klienter som har en boendeproblematik, även är aktuella hos en av de andra socialsekreterarna för ekonomiskt bistånd.

### *Mottagningsfunktionen*

De stadsdelar vi har undersökt har vad som kallas ett mottag. Det är genom mottaget individen får en första kontakt med organisationen. I Liten stadsdel finns ett mottag för hela myndigheten bestående av en IoF-sekreterare. Mottaget har telefontid varje dag. IoF-sekreteraren tar emot samtliga samtal som inkommer till förvaltningen och hänvisar dem sedan till rätt avdelning. Ärenden som rör ekonomiskt bistånd fördelas ut efter klientens ålder. I Stor stadsdel är mottaget av ekonomiskt bistånd specialiserat. Alla ärenden angående ekonomiskt bistånd tas emot av ett ekonomimottag för ekonomiskt bistånd. I mottaget arbetar två socialsekreterare som gör en första bedömning och fördelar sedan ut ärenden utifrån den sökandes problembild. (Diana, enhetschef Liten stadsdel; Gustav, sektionschef Stor stadsdel)

### *Ärendegenomgångar och teamträffar*

I Liten stadsdel är det organiserade ärendegenomgångar två gånger i veckan. Socialsekreterarna har då möjlighet att ta upp svåra och komplicerade ärenden. Under dessa ärendegenomgångar har först ekonomiskt bistånd tid att dra sina ärenden, sedan följer tid för information och sist har övrigt bistånd<sup>10</sup> sin ärendegenomgång. Socialsekreterare Anna i Liten stadsdel menar att den tid som finns avsatt för ärendegenomgångar oftast går åt till information och att det inte riktigt finns tid att diskutera kring specifika ärenden.

I Stor stadsdel har man så kallade teamträffar en gång i veckan. Där kan socialsekreterarna ta upp någonting de vill diskutera eller ett svårt ärende i sin arbetsgrupp. Socialsekreterare som arbetar med ekonomiskt bistånd har även möjlighet att när som helst skriva upp sig på en tid hos den IoF-sekreterare som ansvarar för respektive sektion för att diskutera ärenden. Stor stadsdel använder sig av IoF-sekreterare som en slags mellanchefer. Sektionschef Gustav beskriver att dessa två IoF-sekretare ”[...] håller järnkoll på vad folk gör och inte gör”.

---

<sup>10</sup> Den avdelning som handhar ärenden som inte berör ekonomiskt bistånd, så som barn- vuxen- och boendeutredningar.

I Stor stadsdel arbetar man även med temaförmiddagar, eller metodträffar som de även kallas, två gånger i månaden. Arbetsgruppen förbereder sig genom att läsa en text kring ett tema och sedan diskuterar man i mindre grupper för att på så vis komma fram till en konsensus kring vissa frågor. Syftet är att hitta gemensamma riktlinjer eller som sektionschef Gustav uttrycket det ”försöka hitta någon liten ’vår stadsdels’ modell”.

### *Ärendebelastning*

I båda de undersökta stadsdelarna har en socialsekreterare mellan 55-60 ärenden på en heltidstjänst, vilket tyder på att ärendebelastningen är likartad i de båda stadsdelarna. Stor stadsdel har dock, utifrån befolkningmängden, procentuellt fem gånger fler hushåll än Liten stadsdel som är beroende av ekonomiskt bistånd. Sektionschef Gustav anser att Stor stadsdel är en av de stadsdelarna inom kommunen som är tyngst belastad, medan enhetschef Diana uttrycker att Liten stadsdel än så länge är en stadsdel som är relativt förskonad. I Stor stadsdel handlades under första halvåret 2008 ungefär nio gånger så många fler ansökningar om ekonomiskt bistånd än i Liten stadsdel. (Diana, enhetschef Liten stadsdel; Gustav, sektionschef Stor stadsdel)

### Våra respondenter

Vi vill förtydliga att alla namn på respondenterna i undersökningen är fiktiva. Aldern på samtliga respondenter är uppskattad och avrundad.

#### *Liten stadsdel*

- Diana           Arbetar som enhetschef för individ och familjeomsorgen. Diana har arbetat som enhetschef i tre år.
- Anna            Hon är 25 år och har arbetat på stadsdelsförvaltningen i cirka sex månader. Hon har tidigare arbetat med ekonomiskt bistånd på en större stadsdelsförvaltning i cirka två år. Anna har en socionomexamen. Hon har gått vidareutbildning i MI<sup>11</sup>, och håller nu på att gå en utbildning i ASI<sup>12</sup>. Anna arbetar främst med åldersgruppen 18-29 år.
- Carina          Hon är 35 år och har arbetat på stadsdelsförvaltningen i cirka 1,5 år. Hon har tidigare erfarenhet av ekonomiskt bistånd från en mindre kommun i Skåne. Carina har en socionomexamen och en högskoleexamen i samhällsvetenskap. Carina arbetar 80 procent och har hand om ärenden i åldersgruppen 30 år och uppåt. Även Carina har även vidareutbildat sig i MI och går nu utbildning i ASI.
- Bianca:        Hon är 45 år och har arbetat i stadsdelsförvaltningen i sex år. Hon har tidigare arbetat fyra månader med ekonomiskt bistånd i en annan stadsdel i samma kommun. Bianca har en socionomexamen och vidareutbildning i MI, Kognitiv beteendeterapi, ASI och

<sup>11</sup> Motivational Intervjues. En teknik för att föra motiverande samtal.

<sup>12</sup> En utredningsmetod som används vid vuxenutredningar, för att kartlägga problembilder så som missbruk.

DUR.<sup>13</sup> Hon arbetar 50 procent med ekonomiskt bistånd och 50 procent med bostadslösa.

### *Stor stadsdel*

- Gustav Är en av två sektionschefer för ekonomiskt bistånd.
- Frida Hon är 25 år och har arbetat på stadsdelsförvaltningen i cirka 1 år. Hon har ingen tidigare erfarenhet av att arbeta med ekonomiskt bistånd. Hon har en grundutbildning som socionom.
- Fredrik Han är 30 år och har arbetat på stadsdelsförvaltningen i cirka 1,5 år. Han har tidigare arbetat med ekonomiskt bistånd på en annan stadsdelsförvaltning som semestervikarie under sin socionomutbildning.
- Jenny Hon är 25 år och har arbetat på stadsdelsförvaltningen i cirka 2 mån. Hon har tidigare arbetat med ekonomiskt bistånd på en annan stadsdelsförvaltning i cirka 1 år. Hon har även arbetat som semestervikarie på ekonomiskt bistånd under socionomutbildningen.

### *Jämförelse av socialsekreterarna*

Alla socialsekreterarna i vår studie har en socionomexamen. I Liten stadsdel har alla socialsekreterare gått vidareutbildningar under sin anställning på stadsdelsförvaltningen medan ingen av responderande socialsekreterare i Stor stadsdel gått någon vidareutbildning under sin anställning på arbetsplatsen.

I Liten stadsdel är socialsekreterarnas ålder mer differentierad än bland de socialsekreterare i Stor stadsdel som medverkar i vår studie. Medelåldern bland våra respondenter i Liten stadsdel är även högre än i Stor stadsdel. Det skiljer även mellan socialsekreterarnas yrkeserfarenhet i stadsdelarna. I Liten stadsdel är den genomsnittliga erfarenheten av arbete med ekonomiskt bistånd bland respondenterna i genomsnitt fyra år längre. Sektionschef Gustav menar att då Stor stadsdel är ett tungt område söker sig de som har längre erfarenhet sig bort från stadsdelen.

## Vinjettstudien

Nedanför presenteras utfallet i vår vinjettstudie utifrån de enskilda socialsekreterarnas diskussion kring bedömning och beslut av respektive vinjettfall. Där efter sammanfattar vi resultatet och gör en jämförelse mellan stadsdelarna.

### *Vinjettfall ett*

Lars är 28 år och ensamstående. Han har tidigare läst diverse kurser på universitetet i sex år.

---

<sup>13</sup> En standardiserad enkätmetod som används vid nya ansökningar av ekonomiskt bistånd för att kartlägga individens mål, resurser och eventuella problembilder.

De senaste åtta månaderna har han bott i Amsterdam där han ströarbetat på olika caféer och barer. Han kom tillbaka till Sverige för två månader sedan. Sedan dess har han bott inneboende hos en kompis, men har nu fått en egen lägenhet. Han har inte kunnat betala för sitt boende hos sin kompis, och heller inte blivit krävd på någon hyresdel. Han har inte längre några pengar kvar från jobben i Amsterdam och kommer till dig för att söka ekonomiskt bistånd till uppehälle och hyra på 4500 kr.

Lars är inte berättigad till A-kassa eller Alfa-kassa. Han hade precis innan flytten till Amsterdam fått en fast anställning som butiksbiträde på systembolaget. Då han inte fick tjänstledigt, sa han upp sig från sitt arbete. Har anmält sig hos arbetsförmedlingen två veckor innan han ringde till dig. Han säger att han sökt arbete genom kontakter och genom att fråga runt i affärer och på caféer. Han skriver en lista på sju sökta arbeten, sedan han kom tillbaka från Amsterdam. Lars upplever att han har stora chanser att få ett arbete inom kort och tror sig bara behöva söka ekonomiskt bistånd i några få månader.

Lars saknar egna tillgångar och sparade medel. Lars har privata skulder som uppgår till ca 20 000, samt studielån via CSN. Han har inte haft någon kontakt med socialtjänsten tidigare.

Av sex socialsekreterare beviljar två Lars ansökan om ekonomiskt bistånd. De två socialsekreterare som beviljar Lars arbetar båda i Liten stadsdel.

#### *Liten stadsdel resonerar kring Lars*

Anna är den enda av respondenterna i Liten stadsdel som inte beviljar Lars ekonomiskt bistånd. I sin bedömning tar hon upp att Lars först och främst inte har planerat för sin hemkomst till Sverige. Vidare diskuterar hon kring att Lars väntat för lång tid med att skriva in sig på arbetsförmedlingen. Han har dessutom bara sökt sju arbeten under de två månader han har varit tillbaka i Sverige. ”Han skulle ha gjort lite mer saker innan han vände sig till socialtjänsten. Han skulle ha skrivit in sig på arbetsförmedlingen direkt. Och han skulle ha sökt betydligt många fler jobb”.

Vidare resonerar Anna kring Lars förmåga att hitta arbete i Amsterdam. Hon resonerar som så att om Lars har kunnat hitta arbete där så skulle han kunna hitta ett arbete här hemma i Sverige med. Hon pekar vidare på att Lars inte bara brister i sin planering för sin hemkomst utan även i hur han planerar att betala sin hyra.

Det är inte direkt så att man planerar sin försörjning. Utan då tänker man ju väldigt spontant. Om man tänker spontant och vill leva spontant så får man också någonstans acceptera att man ibland står utan pengar. Och då kan man inte vända sig hit bara för att man väljer att leva väldigt flexibelt. (Anna, socialsekreterare Liten stadsdel)

Anna upplever att Lars inte gjort allt vad han kan för bli självförsörjande. ”Då vänder han sig hit som en liten, för att klara sig tills han hittat ett jobb som han vill ha. Snarare än att han gjort allt vad han kan för att klara sig själv”.



Anna menar att det faktum att Lars inte har haft kontakt med socialtjänsten tidigare inte är en betydande faktor i det här fallet.

Som sagt Lars har studerat ganska så länge. Det är en smart kille. Hur kom han ens på idén om att vi finns? Då borde han ju också ha tänkt en tanke. Varför är inte alla på socialtjänsten? (Anna, socialsekreterare Liten stadsdel)

Carina däremot ser det som en viktig utgångspunkt att Lars inte har haft någon kontakt med socialtjänsten tidigare. Även Carina ifrågasätter Lars planering men menar ändå att det förmildrar att han inte tidigare haft kontakt med socialtjänsten. ”Det är svårare att kräva från någon som inte varit här tidigare. Att de känner till den biten”.

Carina menar att Lars tidigare inte ansträngt sig så mycket som han skulle ha kunnat göra men tycker ändå att Lars visar att han gör vad han kan för att bli självförsörjande. Han har skrivit in sig på arbetsförmedlingen och uppvisar att han sökt arbeten. Carina skulle främst se på vilka pengar Lars har och hur han själv resonerar kring sin situation. Hon hade vidare krävt en planering och att Lars började gå på AIC<sup>14</sup>, helst redan innan han kom på nybesök.

Även Bianca ifrågasätter Lars planering. Hon pekar på att han har sagt upp sig från ett arbete och flyttat till Amsterdam där han bara haft ströjobb. Hon ser även att han inte har planerat för sin hemkomst. Bianca menar att sju sökta arbeten är lite för lite. Hon trycker dock på att han nu är inskriven på Arbetsförmedlingen och att han de två första månaderna faktiskt inte har ansökt om ekonomiskt bistånd utan försökt att klara situationen på egen hand. Bianca resonerar som så att:

Om man hårdtrar lagen så är det avslag för att man har inte. Man har varit oplanerad där. Sen man kom tillbaka oplanerat. Men sen tar man den humana sidan. Okej, han har kommit tillbaka för att han har inte kunnat få tag på något jobb. Men har ändå jobbat och haft stöjobb. Och sen har kommit tillbaka och skrivit sig på arbetsförmedlingen. Han söker jobb och han tror på förmågan att få jobb. Ja, då kan han bli berättigad. (Bianca, socialsekreterare Liten stadsdel)

Bianca menar först att det faktum att Lars inte haft kontakt med socialtjänsten tidigare inte påverkar beslutet, men resonerar senare att om man regelbundet är i kontakt med socialtjänsten så kan det påverka ett beslut i negativ riktning. Hon menar att det i Lars fall har betydelse på så vis att man inte kan kräva att han vet hur det fungerar med ekonomiskt bistånd. Bianca uttrycker det som: ”Han visste inte hur reglerna och lagen går till”.

---

<sup>14</sup> AIC, Arbete och integrationscentrum, är en arbetsmarknadsorganisation som är en del av en samverkan mellan Malmö stad, arbetsförmedlingen och försäkringskassan.

### *Stor stadsdel resonerar kring Lars*

I sin avslagsbedömning resonerar Frida först och främst kring hur många arbeten som Lars sökt. Hon upplever sju arbeten som väldigt lite och att Lars borde ha sökt fler arbeten under de två månader han varit tillbaka i Sverige. Vidare pekar Frida på att han inte anmält sig på Arbetsförmedlingen förrän två veckor innan han träffar henne. Frida förklarar att det:

[...] brukar tyda på att det är när han ringer vårt mottag. Då uppmanar de honom att gå och anmäla sig på Arbetsförmedlingen. Så gör folk det. Vilket. Alltså att man är anmäld på Arbetsförmedlingen är jätteviktigt. Och ses definitivt som ett krav. Vilket han borde ha gjort första dan han kom tillbaka från Amsterdam. (Frida, socialsekreterare Stor stadsdel)

Frida menar även att det ligger lite dåligt till att Lars har sagt upp sig från en fast anställning, men eftersom det ligger så pass långt bakåt i tiden trycker inte Frida på den faktorn. Hon anser sig kunna motivera ett avslag utifrån att Lars inte varit aktivt arbetssökande i tillräcklig omfattning.

Fredrik pekar först på att Lars inte har planerat för sin återkomst till Sverige, för att sedan fokusera sin bedömning kring det faktum att Lars inte skrivit in sig på Arbetsförmedlingen i tid: ”Men han har ju som sagt grävt sin egen grav här. Arbetsförmedlingen två veckor innan han ringde mig. [---] Han skulle ha anmält sig så fort som möjligt helt enkelt”. Fredrik menar att han skulle kunnat ge en eller två veckors utrymme för att skriva in sig på Arbetsförmedlingen, för att ordna saker och ting efter hemkomsten, men att sex veckor är för sent. Vidare pekar han att sju arbeten på två månader är ”på tok för lite”. Dock poängterar Fredrik att: ”Jag hänger inte upp mig så mycket på sju arbeten. Det som jag hänger upp mig på, absolut mest, är faktiskt att han inte har skrivit in sig på Arbetsförmedlingen. För det känns lite grann som att då har man verkligen inte försöka göra allting man kan”.

Jenny börjar sitt resonemang med att ifrågasätta om Lars har planerat för sin försörjning, vilket hon upplever att han inte har. Vidare menar Jenny att det är viktigt att den sökande kan visa hur han planerat att bli självförsörjande. Hon anser inte att Lars kan uppvisa någon slags planering och han har dessutom valt att flytta till ett boende fast att han saknar pengar till hyran.

Jenny menar att Lars har ”[...]fördröjt sina möjligheter att hitta ett arbete genom att inte skriva in sig på Arbetsförmedlingen direkt när han kom hem”. Även Jenny pekar på att Lars borde haft möjligheter att söka fler arbeten på de två månaderna han varit tillbaka i Sverige.

Jenny trycker också på att Lars uppvisat en dålig planering genom att säga upp sig från ett arbete och flytta utomlands. Hon menar att det kan ses som negativt att Lars även uppvisar dålig planering tidigare, då han sa ”[...]nej till en inkomst och flytta någonstans där han saknade inkomst”.

## *Vinjetfall två*

Maj-Britt är 56 år gammal. Hon har blivit uppsagt från sitt arbete inom tillverkningsindustrin, där hon arbetat de senaste 8 åren. Hon har inte rätt till a-kassa, då hon gick ur a-kassan förra året eftersom hon inte ansågs sig ha råd att betala den höjda medlemsavgiften. Hon har två barn som bor hemma, 17 respektive 19 år. 17-åringen går andra året på gymnasiet, medan 19-åringen är arbetssökande sedan sju månader. 19-åringen har ingen egen inkomst, utan Maj-Britt hjälper till med försörjningen så gått det går.

Maj-Britt ringer till dig fem veckor efter att hennes anställning avslutats. Hon har fått sin sista lön från arbetsgivaren, som ligger på 4750 kr. Detta räcker inte ens för att betala hyran för hennes trerumslägenhet, som är 5800 kr/mån. Maj-Britt säger att det var tufft att få veta att anställningen skulle upphöra och hon har känt sig något nedstämd sedan hon slutade arbeta. Hon har haft svårt att sova och efter ett samtal med kuratorn vid vårdcentralen fick hon sömntabletter utskrivna. Hon säger att hon har bokat ytterligare ett samtal med kuratorn om några veckor. Hon uppger att hon inte orkat söka arbeten och heller inte riktigt vet hur hon ska gå till väga. Hon säger att hon inte vet hur datorer och internet fungerar och att hennes barn inte orkat engagera sig i att hjälpa henne. Hon har inte skrivit i sig på arbetsförmedlingen, men meddelar att hon ska göra det nästa gång hon ska in till centrum.

Maj-Britt ansöker om uppehälle för sig och yngsta barnet, hemförsäkring och hyran för november månad. Hon har inga andra inkomster. 17-åringen får studiebidrag på 1050 kr/mån.

Maj-Britt hade senast kontakt med socialtjänsten för ca 15 år sedan. Hon behövde då kompletterande försörjningsstöd i ett par månaden, när barnens far avled hastigt. Sen dess har hon varit självförsörjande.

I vårt andra vinjetfall avslår tre av socialsekreterarna Maj-Britts ansökan om ekonomiskt bistånd medan tre beviljar. De tre socialsekreterarna som avslår Maj-Britts ansökan arbetar alla i Stor stadsdel medan de tre som beviljar arbetar i Liten stadsdel. Fredrik i Stor stadsdel ger i sin grundbedömning ett avslag men menar samtidigt att det finns omständigheter som möjliggör en nödprövning<sup>15</sup>. Även Jenny i Stor stadsdel är kluven i sin bedömning men utifrån den information som ges i vinjetten gör hon en avslagsbedömning.

### *Liten stadsdel resonerar kring Maj-Britt*

Anna resonerar först kring Maj-Britts val att gå ur A-kassan. Hon menar att Maj-Britt efter åtta års anställning antagligen kände sig säker i sin anställning och räknade med att få ha sitt arbete kvar. Anna menar i sin diskussion att det är viktigt att se till Maj-Britts hälsa och att man måste ta hänsyn till att hon mår psykiskt dåligt. Vidare resonerar hon: ”Alltså man skulle väl prata med henne och kolla utifrån hennes resonemang var någonstans hon står idag. Är hon redo att hoppa ut på arbetsmarknaden eller är det som så att hon mår så pass dåligt att hon behöver vara sjukskriven?”

---

<sup>15</sup> Den enskilde har fått sin rätt prövad och fått beslutat att man inte har rätt till ekonomiskt bistånd enligt 4 Kap 1 § SoL. Om den enskilde uppger att hon/han saknar pengar till livsmedel kan det göras en nödprövning enligt 4 Kap 2:2 § SoL, utifrån att det ligger på kommunens ansvar att invånarna har en basala sociala trygghet, vilket omfattar att ingen ska behöva vara utan mat. Även hyreskostnader kan nödprövas utifrån att den enskilde skulle få lida stora sociala konsekvenser om hyran inte blev betald.

Anna ser det som viktigt att ge Maj-Britt en chans, då hon har haft det tuff. Men hon menar samtidigt att det måste ställas krav på Maj-Britt inför nästa ansökan.

Jag hade beviljat Maj-Britt från nybesöket faktiskt. Ehh, och sen hänger det då på var hon står någonstans. Om hon är redo att gå ut i arbete och då får hon ju visa att hon kommer igång och tar tag i det. Om hon behöver stöd via AIC eller Arbetsförmedlingen. Och är det som så att hon inte är redo så är det sjukskrivning som gäller. Och då finns det ju inga problem, om den är korrekt. (Anna, socialsekreterare Liten stadsdel)

Även Carina trycker på att man i bedömningen måste ta hänsyn till Maj-Britts hälsa. Hon menar att det måste utredas huruvida Maj-Britt är redo att gå ut på arbetsmarknaden igen eller om hon borde vara sjukskriven. Hon resonerar som så att: ” [...] om man är helt arbetsför och funkar i övrigt. Så gå ner till AIC och sök jobb, absolut. Men kan man inte förvänta sig att det ska funka riktigt så är det inte riktigt okej”. Vidare resonerar Carina kring hur man skulle kunna hjälpa Maj-Britt:

Men ehm, vad hon. Vad Maj-Britt skulle få hjälp med. Det är. Det är alltså, hon skulle få ekonomiskt bistånd för vad hon söker till. Och sen hade man väl fått försöka stötta henne litet på något annat sätt. För att, få ett jobb igen. Det skulle hon säkert kunna. Och absolut att hon ska skriva in sig på Arbetsförmedlingen också. Det kan man säkert kräva att hon skulle gå och göra kanske innan hon får sin utbetalning eller så där. (Carina, socialsekreterare Liten stadsdel)

Carina tar även upp vikten i att Maj-Britt sjukskriver sig då hon antagligen hade blivit berättigad sjukpenning, vilket Carina menar hade varit meningsfullt för Maj-Britt, inte bara för att kunna visa upp ett papper utan även rent ekonomiskt.

Likt sina kolleger beviljar även Bianca Maj-Britts ansökan. Bianca menar att man måste ha förståelse för att Maj-Britt mår dåligt och tror att Maj-Britt behöver mycket stöd ifrån socialtjänsten. Samtidigt menar hon att om det kan ställas krav på Maj-Britt om hon anser sig vara arbetsför.

Jag hade faktiskt lagt jättemycket tid på att motivera henne. För det första på att försöka, kanske hitta någon att prata med, med ändå. Är hon arbetsför är det ett definitivt krav att hon ska gå till Arbetsförmedlingen. Inte när man har tid till att gå till centrum utan. Ansöker man så ska man gå till Arbetsförmedlingen och då är det att söka jobba. (Bianca, socialsekreterare Stor stadsdel)

### *Stor stadsdel resonerar kring Maj-Britt*

Frida börjar sin bedömning med att resonerar kring om Maj-Britt verkligen står till arbetsmarknadens förfogande: ”Hon har varit hos kuratorn på vårdcentralen. Det hade varit intressant att se om en läkare hade gjort en bedömning om att hon är tillräckligt nedstämd för att bli

sjukskriven”. Frida menar att om Maj-Britt kan bli sjukskriven så kan hon acceptera att hon inte orkat söka arbetet.

Vidare tar Frida upp hur vidare Maj-Britt hade kunnat planera för sin försörjning på ett bättre sätt när hon fick veta att anställningen skulle avslutas. Även om Frida påpekar att detta vinjetfall är svårare än Lars, blir bedömningen det samma: ”Att då står hon till arbetsmarknadens förfogande och då ska hon söka jobb och vara på Arbetsförmedlingen”.

Fredriks utgångspunkt är att grundförutsättningarna för att bli beviljad ekonomiskt bistånd inte finns i Maj-Britts fall. Han är något kluven i sitt resonemang, men menar att det som talar emot Maj-Britt är att hon först hör av sig fem veckor efter att anställning upphört. Samtidigt ifrågasätter han hennes planering.

Hon visste om att anställningen skulle upphöra. Och då får man planera inför det. På ett eller annat sätt. Antingen. Man kan ta kontakt med oss tidigare, men det är inte så himla viktigt i sig. Det viktiga är att hon visste att anställningen skulle upphöra och då får man som sagt planera. (Fredrik, socialsekreterare Stor stadsdel)

Samtidigt för Fredrik ett resonemang kring att Maj-Britt kanske har försökt få det att gå ihop utifrån att hon erhållit lön fram tills nu från sitt förra arbete. Om det är som så att hon faktiskt ”har [...] planerat inför den tiden som ska komma där efter”, så ser inte han något hinder för att bevilja henne. Fredrik menar att: ”Det är egentligen vikt för allting”. Fredrik poängterat även att han då kan ha överseende med arbetsförmedlingen och sökta arbeten, utifrån att hon mått psykiskt dåligt.

Utan planering menar Fredrik att det skulle bli ett avslag utifrån att Maj-Britt inte lever upp till grundförutsättningarna för att bli beviljad ekonomiskt bistånd, men att det finns omständigheter kring Maj-Britt psykiska hälsa som skulle kvalificera henne för en nödprövning.

Som sagt, hade hon inte planerat det så hade hon fått ett avslag. Men jag skulle mycket väl i samma veva på stående fot ompröva. Eller inte ompröva, utan nödpröva allting ändå. Med tanke på att hon har det så pass dåligt och hon mår inte riktigt bättre av att jag skulle säga nej du får inga pengar till hyran. Men situationen är så här. Enligt våra regler får du ett avslag här för att du inte har planerat för det. Samtidigt kan vi hjälpa dig. Vi kan nödpröva hyran och [...] livsmedel. (Fredrik, socialsekreterare Stor stadsdel)

Även Jenny är kluven kring bedömningen av Maj-Britt. Hon pekar på att utifrån den information hon fått från Maj-Britt, att Maj-Britt säger att hon står till arbetsmarknadens förfogande, skulle det vara en avslagsbedömning.

Jenny poängterar att: ”Är man inte arbetsför förväntas man vara sjukskriven”. Hon menar dock vidare att det ändå hade kunnat ”[...] vart en skillnad om hon sagt att jag kan verkligen inte jobba för jag mår såhär och såhär”. Utan en diskussion med Maj-Britt själv upplever Jenny det som väldigt svårt att fatta annat än ett avslagsbeslut. För en annorlunda bedömning efterfrågar Jenny något som kan styrka hur Maj-Britts situation ser ut, hur hennes mående är. Det kan till exempel vara ett intyg från kuratorn om att hon inte kan sova och mår psykiskt dåligt. Jenny ställer sig något kritisk kring varför Maj-Britt inte är sjukskriven, eftersom hon då troligen hade varit självförsörjande genom sjukpenning.

### En sammanfattning av vinjettstudien

Vår vinjettstudie visar att det finns en enighet mellan socialsekreterarna inom respektive stadsdel men att det finns en tydlig skillnad i bedömningarna mellan stadsdelarna. I Stor stadsdel finns en total enighet i besluten kring båda vinjetterna. I Liten stadsdel skiljer sig enbart ett beslut och det är Annas avslagsbeslut kring Lars. Övriga ansökningar beviljas i Liten stadsdel.

Resultatet från vinjettstudien visar att socialsekreterarna i Liten stadsdel resonerar mer kring individuella omständigheter i sina bedömningar om ekonomiskt bistånd. När Carina och Bianca i Liten Stadsdel beviljar Lars ekonomiskt bistånd tittar de på hur hans situation ser ut med boende och om han ansträngt sig för att bli självförsörjande. Carina trycker även på att Lars kanske inte har vetat vilka krav som ställs på den enskilde för att bistånd ska beviljas, och att Lars ändå har ansträngt sig tiden innan nybesöket. Bianca ser mer till Lars hela sociala situation och menar att om Lars får ett avslag genererar det till att ytterligare en blir bostadslös i stadsdelen. I det stora hela verkar Carina och Bianca i större utsträckning tänka på de negativa sociala konsekvenser som ett avslag skulle ge. Istället för att ge avslag vid nybesök lägger de fokus på att informera om att kraven är högre tills nästa månad och att Lars måste vara mer aktiv i sitt arbetssökande för att fortsatt bli beviljad ekonomiskt bistånd.

Utifrån vår vinjettstudie kan vi utläsa att socialsekreterarna i Stor stadsdel genomgående i första hand ser till att specifika kriterier ska vara uppfyllda för att ekonomiskt bistånd ska beviljas. I Stor stadsdel finns en konsensus kring att Lars i vinjettfall ett inte har gjort vad han kunnat för att bli självförsörjande. Samtliga socialsekreterare pekar på att kriterierna, för att Lars ska vara berättigad till ekonomiskt bistånd, inte är uppfyllda. Det avgörande kriteriet är att Lars inte skrivit in sig på Arbetsförmedlingen i tid. Socialsekreterarna i Stor stadsdel är även eniga kring att Lars borde söka fler än sju arbeten på två månader. De är också samstämmiga när de bedömer att det inte skulle

finns några skäl i Lars sociala situation som skulle motiverar ett bifallsbeslut.

I vinjettfall två menar socialsekreterarna i Stor stadsdel att Maj-Britt inte uppfyller grunderna för att beviljas ekonomiskt bistånd. Eftersom Maj-Britt uppger att hon står till arbetsmarknadens förfogande ska hon uppfylla samma kriterier som Lars i vinjettfall ett, nämligen vara inskriven på Arbetsförmedlingen och söka arbete aktivt. Fredrik och Jenny är dock vacklande i sina beslut och menar att mycket hänger på hur Maj-Britt faktiskt mår och huruvida hon står till arbetsmarknadens förfogande. Även om alla socialsekreterarna i Stor stadsdel gör en avslagsbedömning av vinjettfall två så är samtliga mer benägna till att resonera kring om att Maj-Britt eventuellt skulle beviljas utifrån sin sociala situation. Vid bedömning av vinjettfall ett diskuterar ingen av socialsekreterarna på Stor stadsdel möjligheten att bevilja Lars utifrån hans sociala situation.

I Liten stadsdel resonerar samtliga socialsekreterare kring Maj-Britts psykiska hälsa och menar att Maj-Britt haft det tillräckligt tufft och att hon förtjänar en chans att komma på fötter igen. Bianca menar att man måste visa förståelse för att Maj-Britt mår dåligt då hon har förlorat sitt arbete. Samtliga socialsekreterare i Liten stadsdel beviljar Maj-Britt ekonomiskt bistånd trots att hon varken är inskriven hos Arbetsförmedlingen eller har ett sjukintyg. De skulle dock kräva något av dessa för att Maj-Britt ska bli beviljad vid nästa månads ansökan.

Sammanfattningsvis visar vår vinjettstudie att socialsekreterarna i Liten stadsdel gör mer generösa bedömningar vid nybesök än vad socialsekreterarna i Stor stadsdel gör. Generellt ställer socialsekreterarna i Stor stadsdel högre krav på både Lars och Maj-Britt än socialsekreterarna i Liten stadsdel. Vår vinjettstudie pekar på att socialsekreterarna i Liten stadsdel är mer benägna att bevilja ekonomiskt bistånd vid nybesök, i båda vinjettfallen, och informerar vid detta beslut att det ställs högre krav inför nästa ansökan. Socialsekreterarna i Stor stadsdel däremot avslår båda vinjettfallen vid nybesök. De förklarar för den sökanden varför han/hon fick avslag och informerar om vilka krav som ska vara uppfyllda för att bli beviljad ekonomiskt bistånd vid en ny ansökan.

## 7. Analys – En diskussion kring faktorers påverkan vid bedömning om ekonomiskt bistånd

### Riktlinjer och normer

Tidigare forskning pekar på att kommuners olika riktlinjer och normer är en viktig faktor för att förklara variationer i beslutsfattandet av ekonomiskt bistånd mellan kommuner (Byberg, 2002; Hydén et al. 1995). Intentionerna med riktlinjer är att skapa lika bedömning inom kommunen. Med detta menas att en sökande ska få en likvärdig bedömning av sin rätt till bistånd, oberoende till vilken socialförvaltning som han/hon vänder sig till inom kommunen (Malmö Stads riktlinjer, 2007).

Lipsky (1980) menar att tanken bakom att använda regelverk och formaliserade rutiner är att kontrollera gräsrotsbyråkratens arbete. Det är däremot inte säkert att intentionerna med regelverken uppfylls eftersom gräsrotsbyråkraten använder sitt handlingsutrymme för att snarare hitta vägar att nyttja regler till sin fördel vid bedömningar (ibid.). Även Stranz (2007) pekar på att detaljerade regler inte nödvändigtvis ökar en likriktighet. Stranz menar att en ökad detaljstyrning paradoxalt nog även kan öka utrymmet för handläggare att göra olika tolkningar.

I vår vinjettstudie pekar socialsekreterarna på olika saker i sina bedömningar av vinjettfallen. I vinjettfall ett menar både Bianca och Carina att det är av betydelse att Lars inte tidigare haft kontakt med socialtjänsten. I Stor stadsdel tar ingen av socialsekreterarna hänsyn till detta. I Stor stadsdel poängterar istället samtliga socialsekreterare att Lars inte har skrivit in sig på arbetsförmedlingen i tid medan de två socialsekreterarna som beviljar Lars ekonomiskt bistånd i Liten stadsdel menar på att Lars trots allt gör vad han kan i dagsläget. Vår vinjettstudie visar exempel på att socialsekreterare kan välja att lägga tyngdpunkten vid olika kriterier och att de även kan se på kriterier på olika sätt. Exempelvis visar socialsekreterarna i Stor stadsdel tendenser att mer se till om särskilda kriterier är uppfyllda medan socialsekreterarna i Liten stadsdel lägger större vikt vid de sökandes sociala situation och de konsekvenser ett avslag skulle ge.

Lipsky (1980) menar att gräsrotsbyråkratens arbete är alltför komplicerat och dynamiskt för att regelverk ska kunna appliceras utifrån färdiga mallar. Gräsrotsbyråkraten måste vara beredd på att hantera svårförutsedda händelser och reaktioner från klienter, och ibland kräver arbetet ett snabbt handlande där gräsrotsbyråkraten måste förlita sig på en förmåga att väga och fatta beslut utifrån egna omdömen. Stranz (2007) menar att socialsekreterarens professionalism skulle kunna ifrågasättas om det inte fanns ett handlingsutrymme som medgav individuella bedömningar.



### *Kommunala riktlinjer*

Lokalt utformade direktiv och riktlinjer används för att bygga upp organisationers legitimitet (Stranz, 2007). De används för att fastställa den hierarkiska ordningen i verksamheten, vilket kan öka eller minska tjänstemännens individuella handlingsutrymme. En fastställd delegationsordning är ett exempel på lokalt utformade direktiv (ibid.). I Malmö Stad har socialsekreterarna samma slags delegation. Både enhetschef Diana och sektionschef Gustav upplever att socialsekreterarna har hög delegation i sitt arbete.

Trots hög delegation upplever majoriteten av våra respondenter sig i viss mån styrda av Malmö stads riktlinjer. Det våra respondenter pekar på främst är att riktlinjer styr hur stora belopp man kan bevilja. ”Att riktlinjerna styr ganska mycket för vad man kanske sätter tak för hyror och såna här saker” (Carina, socialsekreterare Liten stadsdel). Frida uttrycker det som så att:

Ibland kan man ju ändå känna att man är ganska styrd av Malmö stads riktlinjer om såhär och såhär mycket pengar får man dela ut. Till det här. Sådana där detaljsaker som man mer skulle vilja rucka på. Men det finns inte tillräckligt mycket för att rucka på sådana där småsaker utan där kör man efter vad Socialstyrelsen säger och vad Malmö stad säger. (Frida, socialsekreterare Stor stadsdel)

Riktlinjerna uppfattas dock inte enbart som något som styr genom standardiserade normbelopp, utan upplevs också som positivt ur ett vägledande perspektiv. Både Anna i Liten stadsdel och Jenny i Stor stadsdel menar att riktlinjerna ger ett stöd och därmed skapar trygghet i beslutsfattandet. Jenny uttrycker det som att: ”[...] jag kan se det ofta som en hjälp, ett stöd. [---] Det kan också vara bra för Malmö stad och för en enskild handläggare att det finns de här riktlinjerna. Så jag ser inte det som ett hinder.” Jenny i Stor stadsdel menar att även om riktlinjerna finns och till viss del styr arbetet lämnar de ändå ett handlingsutrymme. Vidare menar hon att: ”[...] riktlinjerna säger ju ändå aldrig att du inte får överskrida dom. Utan den här individuella bedömningen finns alltid. Det finns alltid utrymme att göra den” (Jenny, socialsekreterare Stor stadsdel).

Johansson (2007) menar att gräsrotsbyråkraten kan uppfatta att de har ett personligt ansvar gentemot sina klienter. Detta ansvar kan upplevas som jobbigt när det innebär att ibland fatta impopulära beslut. Johansson menar att det är viktigt för gräsrotsbyråkraten att kunna hänvisa klienter till regler och direktiv vid till exempel avslagsbeslut. Flera av de socialsekreterare som vi har intervjuat uttrycker att det kan vara svårt att arbeta vidare med klienter vid ett avslagsbeslut. De poängterar att det är viktigt att kunna förklara sina beslut med lagen och riktlinjer som stöd. Därmed minskar den enskilda socialsekreterarens upplevda personliga ansvar gentemot de fattade

besluten. Socialsekreteraren blir på så vis mer distanserad till beslutet. Vi kommer gå in vidare på detta under rubriken socialsekreterarna och handlingsutrymme nedan.

### *Betydelsen av en lokal praxis*

Stranz (2007) menar att det inte är enbart de formella reglerna som reglerar socialsekreterarens uppfattning kring sitt handlingsutrymme, utan att det tillkommer en rad informella och i vissa fall socialt präglade regler. Stranz förklarar att lokala regler kan utgöra en central grund för den praxis som utvecklas bland handläggare vid olika socialbidragsenheter. Det finns där med en möjlighet att den praxis som skapas lokalt mellan handläggarna på en arbetsplats kan komma att påverka huruvida arbetsgruppen kommer att präglas av mer restriktiva alternativt mer generösa bedömningar.

Anna i Liten stadsdel menar att normer har betydelse för handläggningen av ärenden på flera olika sätt: ”Precis som att socialsekreterarna i sig kan handlägga olika kan ju chefer också ha olika sätt att se på saker och då handlar det ju om min chefs värderingar och normer. Lika mycket som det handlar om mina och samhällets. Så normer är nog väldigt viktiga”. Även Fredrik i Stor stadsdel pekar på normers betydelse för handläggning av ärenden. Han menar att Malmö stads riktlinjer är ganska tydliga och att de till stor del styr arbetet men han menar samtidigt att de i Stor stadsdel finns inofficiella riktlinjer och normer som styr. Dock har Fredrik svårt att urskilja exakt vad dessa riktlinjer och normer skulle vara.

Vår studie tycks bekräfta Lipskys (1980) och Johanssons (2007) resonemang om att socialsekreterare har utrymme för att tolka riktlinjer och sedan använder dem sedan för att motivera sina beslut. Detta visar sig då socialsekreterarna i vår studie verkar lägga vikt vid olika saker i bedömningarna av vinjetfallen. Socialsekreterarna i vår studie upplever att de har stort utrymme till att göra individuella bedömningar. Vi tycker oss se att socialsekreterarna i Liten stadsdel använder sitt handlingsutrymme i större utsträckning till att göra individuella bedömningar då de resonerar mer kring Lars och Maj-Britts sociala situation och vilka konsekvenser ett avslag skulle få för dem. Dock visar vår studie att socialsekreterarna verkar vara påverkade av en lokal praxis som finns på arbetsplatsen, och att den i sig kan avgöra hur riktlinjer och normer appliceras i beslutsfattande. Kommunens riktlinjer verkar spela en mer avgörande roll i hur stora belopp socialsekreterarna beviljar snarare än vem som har rätt till ekonomiskt bistånd eller inte.

### Organisation och strukturella villkor

Byberg (2002) pekar i sin avhandling på organisationsformens betydelse för variationer av beslut

inom kommuner. I de kommunerna med låga bidragskostnader och mer likriktiga bedömningar är organisation hierarkiskt strukturerad och arbetet mer specialiserat. Byberg menar att en stark hierarkisk ordning bidrar till mer likartade och mindre generösa beslut.

### *Organiseringen*

I Liten stadsdel präglas organisationen av en platthet som ger socialsekreterarna ett större handlingsutrymme. Organisationen påminner till formen om Mintzbergs (1979) definition av en ”professionell byråkrati”. Socialsekreterarna har alla sorters ärenden. Det har dock gjorts ett försök att dela in klienterna i åldersgrupper i Liten stadsdel, men då personalstyrkan är liten är det även svårt att ha en sådan indelning. Eftersom enhetschef Diana i Liten stadsdel är ansvarig chef för hela myndigheten är hon inte alltid tillgänglig för socialsekreterarna som handlägger ekonomiskt bistånd. Organisationsformen i Liten stadsdel lämnar både utrymme till och kräver att socialsekreterarna är självständiga i sitt arbete. Anna vid Liten stadsdel uttrycker det som att ”Det är ju ingen som lägger sig i vart enda ärende som jag jobbar i utan man litar ju på vet vad jag kan och vad jag gör [...]”. Trots att det inte finns en tydlig centraliserad ledning visar vår vinjettstudie att det finns en enighet i bedömningarna mellan socialsekreterarna. Socialsekreterarna i Liten stadsdel menar att de har ett nära samarbete mellan varandra och mellan andra sektioner inom myndigheten. Carina i Liten stadsdel uttrycker att då arbetsgruppen är så pass liten som den är så har de ganska stor koll på varandra och på vad de andra gör.

I Stor stadsdel är organiseringen av ekonomiskt bistånd hierarkiskt med mellanchefer (IoF-sekreterare). Organisationen i Stor stadsdel påminner om Mintzbergs (1979) ”maskinbyråkratiska organisationer” med sin tydliga hierarki och klara arbetsuppgifter. Jenny, i Stor stadsdel, har tidigare arbetat på en mindre stadsdel. Hon menar att strukturen i en stor stadsdel ser annorlunda ut än i en liten stadsdel.: ”[...]det är många chefer över. Hierarkin ser annorlunda ut.” I Mintzbergs maskinbyråkratiska modell har de anställda ett begränsat handlingsutrymme. Då handläggarna har tydligare regler att gå efter är de även mer strikta i sina bedömningar. I Stor stadsdel kan IoF-sekreterarnas kontroll av socialsekreterarna ses som en begränsning av handlingsutrymmet. Vår studie pekar i likhet med tidigare forskning på att det finns ett samband mellan organisationsform och hur generösa socialsekreterare är i sina bedömningar.

### *Specialisering*

Socialtjänsten kan vara organiserad utifrån en integrerad eller specialiserad modell (Pettersson, 2005; Bergmark 2000). Samtidigt kan det finnas ytterligare lokala variationer på hur organiseringen utformas. Liten stadsdel är ett exempel på en organisering som i botten utgår från en specialisering,

men där det utifrån praktiska förutsättningar blir svårt att bibehålla den. Socialsekreteraren Biancas tjänst är uppdelad så att 50 procent av arbetet består av handläggning av ekonomiskt bistånd och 50 procent består i att arbeta med bostadslösa. Hon uppger att hon även gör vuxenutredningar vid behov. Hennes tjänst kan därmed till viss del anses vara uppbyggd utifrån en integrerad modell.

Ännu en lokal variation är att specialisera sig ytterligare inom enheten för ekonomiskt bistånd genom att olika arbetsgrupper profilerar sig vidare utifrån klientens problembild (Pettersson, 2005; Bergmark 2000). Stor stadsdel är ett exempel på en sådan enhet. Enheten för ekonomiskt bistånd är där organiserat utifrån team som inriktade mot klientens specifika problembild, till exempel arbetssökande, missbrukare eller så kallade rehabiliteringsärenden, där klienten har en större psykosocial problembild.

Det kan även anses att användning av ett mottag är en form av specialisering, som inriktar sig på speciell kompetens för initial kontakt (Bergmark, 2000). Båda stadsdelarna i vår studie har vad som kallas ett mottag eller mottagningsgrupp. Från mottaget slussas klienten vidare in i verksamheten, till den enhet som är relevant för klientens hjälpbehov. I Stor stadsdel är mottagningsfunktionen mer specialiserad då två socialsekreterare arbetar enbart med mottaget. I Liten stadsdel fungerar IoF-sekreteraren som en mottagningsfunktion för hela myndigheten.

Byberg (2002) drar slutsatsen att en specialisering av socialbidragsarbetet genererar lägre kostnader för kommunen då specialiseringen minskar handläggarens ansvarsområde samtidigt som den ger en större möjlighet för handläggaren att för arbetsuppgiften utveckla en specifik kompetens. En hög specialisering begränsar enligt Byberg handläggarnas handlingsutrymme genom tydligt avgränsade arbetsuppgifter. Stranz (2007) menar tvärt emot Byberg att en hög specialisering genererar ett större handlingsutrymme, vilket enligt Stranz innebär fler bifallsbeslut och generösare handläggare. Han menar att ett större handlingsutrymme för socialsekreterarna skapar ett större utrymme vid beslutsfattande.

Vår studie pekar dock, i likhet med Bybergs forskning, på att en högre specialisering genererar mer strikta bedömningar. Annas, i Liten stadsdel, avslagsbedömning angående vinjett ett visar ytterligare tendenser till att specialisering av arbetet leder till striktare beslut. Anna är den socialsekreterare i Liten stadsdel som är inriktad, och på så vis även specialiserad, på att arbeta mot åldersgruppen 18-29 år. Vid en ansökan i Liten stadsdel skulle Lars vara hänvisad till Anna. Eftersom Anna har större erfarenhet av att handlägga liknande ärenden kan hon vara mer insatt i de krav som ställs på ungdomar. Däremot kan vi inte utifrån vår studie peka på att enbart en högre

specialisering i sig skapar enighet utan att även andra faktorer så som arbetsgruppens storlek kan vara avgörande huruvida arbetsgruppen gör likartade bedömningar.

### *Ärendebelastning och tidsramar*

Ärendebelastning betonas i den tidigare forskningen som en av de viktigaste organisatoriska faktorerna till variationer i bedömningar och beslut om ekonomiskt bistånd (Hydén et al., 1995; Stranz, 2007). En hög ärendebelastning har visat sig generera fler bifallsbeslut och generösare bidragsbelopp. Byberg (2002) däremot ser inget tydligt samband mellan hög ärendebelastning och mer generösa beslut. Hennes avhandling visar tvärtom att lågkostnadskommunerna har en något högre ärendebelastning än högkostnadskommunerna.

Fyra av sex socialsekreterare i vår studie upplever att de har stor eller ganska stor ärendebelastning. Endast två socialsekreterare, Bianca och Fredrik, menar att de har lagom många ärenden. Bianca på Lite stadsdel uttrycker det som att ärendebelastningen varierar, men att hon oftast kan hantera den då hon tycker om att ha mycket att göra. Fredrik på Stor stadsdel menar att ärendebelastningen inte är så farlig, men att det går i perioder.

De konsekvenser som socialsekreterarna upplever av en hög ärendebelastning är att tiden inte räcker till för att arbeta mer kvalitativt med klienter. Anna på Liten stadsdel säger att hon inte kan vara så behjälplig som hon skulle vilja vara och att hon måste prioritera i sitt arbete. Anna menar då vidare att det viktigaste är att se till att klienter får sina pengar och att tiden ibland endast räcker till för att göra bedömningar om de löpande månadsansökningarna. Även Frida på Stor Stadsdel uttrycker att de löpande utbetalningarna prioriteras och att arbetet för att hjälpa klienten till att bli självförsörjande underprioriteras.

[...] det blir ju så att kolla på de här månadsansökningarna. Att bevilja eller avslå, det blir ju det som man gör väldigt mycket. Och hade man haft färre ärenden så hade man ju hunnit att kunna kontakta flera personer och träffa folk oftare och så. Och då tro jag att fler hade kommit ut på arbetsmarknaden. (Frida, socialsekreterare Stor stadsdel)

Lipsky (1980) menar att tidsbrist och stor arbetsbelastningen är faktorer som är utmärkande för gräsrotsbyråkratens vardag och kräver att det finns en stor handlingsfrihet. Vidare menar Lipsky att det kan vara svårt att planera arbetet, då oförutsägbara händelser till viss mån präglar arbete där tjänstemän har direktkontakt med klienter. Gräsrotsbyråkraten behöver ha ett stort handlingsutrymme för att kunna anpassa arbete vid perioder av hög ärendebelastning.

Stranz (2007) menar att generösa bedömningar kan vara ett resultat av att socialsekreterarna vill minska sin arbetsbörda. Bifallsbeslut och generösare bidragsbelopp minskar risken för att besluten ska överklagas. Avslagsbeslut genererar mer pappersarbete, i form av att ärendet ska granskas på nytt och omprövas eller så ska socialsekreteraren skriva yttrande<sup>16</sup> till Länsrätten.

Hydén et al. (1995) studie pekar på att kvalitén i verksamhetens arbete minskar vid hög ärendebelastning. Vid en pressad arbetsbelastning minskar noggrannheten och möjligheten att ge annat slags stöd åt klienter, till exempel hjälp att söka arbete eller vård. Detta kan medverka till att klienter skapar ett längre bidragsberoende, vilket även kan bidra till att arbetsbelastningen ökar ytterligare. Majoriteten av de socialsekreterare vi har intervjuat upplever att de har för lite tid för att arbeta med att utveckla och följa upp planeringar i den mån de önskar. Frida i Stor stadsdel menar att hon lägger ner mycket tid vid nybesök och:

[...] att det väldigt viktigt att man gör en korrekt bedömning vid det första besöket, vid det första tillfället. De korrekta bedömningarna när det gäller de andra varje månad känner jag att ibland så är det så att [...] det är någonting som inte stämmer här. Jag får kolla det nästa månad. (Frida, socialsekreterare Stor stadsdel)

Med detta menar Frida att hon ibland väljer att bevilja framför att avslå när det inte finns tid att utreda närmre vid den aktuella månaden ansökan.

När det kommer till ärendebelastning menar sektionschef Gustav att Stor stadsdel är hårt belastad. Han menar dock att enheten för ekonomiskt bistånd är en stor organisation och att det finns en hög personaltäthet och att det därmed finns bra möjligheter för att snabbt få en nybesökstid. Vidare pekar han på att ärenden fördelas jämt över arbetsgruppen och att socialsekreterarna har ungefär lika många ärenden vardera. Enhetschef Diana i Liten stadsdel tar upp det faktum att då de gjort en uppdelning efter ålder har Anna till och från en högre belastning när det kommer in mycket ansökningar från ungdomar, till exempel när skolor slutar. Carina får då ta en del av hennes ärenden för att det inte ska bli jättelånga väntetider. Eftersom enheten för ekonomiskt bistånd är liten i Liten stadsdel märks det tydligt när det är en större inströmning av ärenden under en viss period. Enhetschef Diana menar att det inte finns så stort utrymme för en ökning av ärenden då organisationen är rätt så snäv.

## Ledning, stöd och kontroll – Att arbeta för lika bedömningar

---

<sup>16</sup> Skickas tillsammans med klientens överklagande till Länsrätten, där beslutet prövas på nytt. Ett yttrande är en skriftlig redovisning av de grunder som anses vara betydelsefulla för fattat beslut. Ett yttrande ska innehålla fakta som pekar på att beslutet är välgrundat och att inga relevanta aspekter har förbigåtts.

### *Att leda och kontrollera på olika sätt*

Byberg (2002) menar att ledningens roll är en faktor som kan påverka variation i bidragsbeslut. Enligt Bybergs forskning har cheferna i högkostnadskommunerna en inriktning som går ut på att understödja medarbetarnas idéer om hur arbetet ska genomföras. Ledningen finns som ett stöd och ”coachar” de anställda. Medarbetarna har ett stort inflytande över arbetsprocessen. I lågkostnadskommunerna däremot har ledningen en mer styrande och kontrollerande funktion.

Ledningen i Liten stadsdel kan jämföras med den som Byberg återfann i högkostnadskommunerna. Enhetschef Diana lämnar ett stort utrymme för socialsekreterarna att arbeta självständigt. Detta utrymme upplever socialsekreterarna både negativt och positivt. Anna beskriver det på följande sätt.

Ibland kan jag kanske känna att det hade varit skönt med lite mer tydlighet, eller kanske någon som sa mer ja men gör så här liksom så. För jag kan vara väldigt svajig i mina beslut själv och jag kan tycka att min chef kan vara det lite grann också. Och ibland är det skönt, men ibland när man inte riktigt vet hade det varit skönt om någon bara kunde säga så, men okej gör så här. Ehm, men sen är jag så klart nöjd med att jag får bestämma i mitt ärende om man säger som så. Det är lite dubbelt. (Anna, Socialsekreterare Liten stadsdel)

Anna menar att en viss kontroll av arbetet är positivt. Den kontrollfunktion som finns i Liten stadsdel är att enhetschef Diana har en listgenomgång tillsammans med socialsekreterarna varannan månad. Då går de igenom och kollar av vad som är på gång i alla aktuella ärenden.

Johansson (2007) menar att motsättningarna för gräsrotsbyråkrater är mer tydliga inom organisationer med myndighetsutövande. Johansson pekar på att dessa organisationer kräver någon form av kontroll av medlemmarna, samtidigt är det nödvändigt att dessa har ett visst mått av handlingsfrihet för att kunna uträtta ett adekvat arbete. Han menar att gräsrotsbyråkrater även är en svår grupp att direktövervaka i sitt arbete då de behöver utföra mycket av sitt arbete självständigt. För att säkerställa att systemet är rättssäkert i största möjliga mån krävs kontrollmekanismer av arbetet.

I Stor stadsdel är ledningen mer hierarkisk och kontrollfunktionen har till stor del delegerats ut till IoF-sekreterarna. Dessa fungerar också som en stöd- och handledningsfunktion. Sektionschef Gustav menar att IoF-sekreterarna har ”järnkoll på vad folk gör och inte gör”. Samtliga av socialsekreterarna på Stor stadsdel upplever det som positivt att möjligheten till individuella ärendegenomgångar med IoF-sekreterarna finns.

Här har vi ett system att man har en IoF-sekreterare. Och där har man möjlighet att skriva sig varje dag. För en handledningstid. Och det tycker jag har fungerat jättebra utifrån att jag

vet att. Sätter jag upp mig klockan elva får jag hjälp klockan elva. Och det är väldigt. Det gör att man känner sig mer trygg. [---] Sen så har man möjligheten att skriva sig två gånger på samma dag. Man kanske skriver sig varje dag. Sen kanske man inte skriver sig på en vecka. [---] Jag behöver ju ingen handledning om [...] jag inte har behov av det. (Jenny, socialsekreterare Stor stadsdel)

Jenny uttrycker att det ofta blir bra diskussioner, som utmynnar i att hon upplever ett stort stöd. Hon menar att det är lättare att känna sig bekväm med att lämna beslut som diskuterats utförligt tillsammans med en IoF-sekreterare. Även Frida och Fredrik uttrycket att de känner att de får stöd från IoF-sekreterarna. Fredrik menar att han känner att det finns ett större stöd att få från IoF-sekreterarna än från cheferna.

Även om socialsekreterarna i Liten stadsdel uppger att de gärna går med frågor till enhetschef Diana, så är det av naturliga skäl lättare att uppsöka en kollega när de behöver råd i ärenden.

Anna uttrycker att hon främst går till sina kollegor då hon upplever att hennes chef har mindre tid. Vidare menar Anna att det är lättare att gå till kollegorna.

För de gör ju samma sak och vet i regler vem min klient är. [---]Det är mycket lättare att gå in och fråga mina kollegor hur skulle du göra här. Sen så är vi ganska olika vi tre också, så man kan få ett annat perspektiv som är väldigt bra också. Så jag tror att det är en väldigt stor fördel. (Anna, socialsekreterare Liten stadsdel)

Bianca pekar även på att de tre som arbetar på enheten för ekonomiskt bistånd gärna vill arbeta på samma sätt och fatta beslut utifrån samma grunder. Därmed blir det än mer viktigt att föra dialog med varandra. De nära samarbete som finns mellan socialsekreterarna i Liten stadsdel kan ses som en kollegial handledning.

En organisering med IoF-sekreterare kan tänkas vara en viktigare funktion i en större organisation så som den i Stor stadsdel. Arbetsgruppen är så pass stor att det kan vara svårare för socialsekreterarna att ha koll hur andra kollegor resonerar kring och beslutar vid bedömningar. Det kan även vara svårt för chefen att ha insyn i alla ärenden. IoF-sekreterare kan därmed skapa en arbetsgrupp med mer enhetliga bedömningar.

Även i Liten Stadsdel finns en IoF-sekreterare, men han har inte individuella ärendegenomgångar utan är den som ansvarar för mottaget. En tanke är att en sådan kontrollfunktion, som IoF-sekreterarna är på Stor stadsdel, kan ses som överflödiga då arbetsgruppen är så pass liten. Det finns en större möjlighet att ha koll på vilka beslut som fattas av övriga kollegor och därmed även lättare att skapa en konsensus kring bedömningar. Däremot kan avsaknaden av en kontrollfunktion bidra till att socialsekreterarna upplever sig mer utlämnade till att fatta egna beslut, vilket även kan skapa



mer stress på arbetsplatsen (Byberg, 2002).

### *Ärendegenomgångar, teamträffar och temaförmiddagar*

Byberg (2002) tar upp aspekten av det hon kallar ekonomimötens betydelse för enhetliga beslut i arbetsgruppen. Med ekonomimöten menar Byberg planerade möten där handläggarna ges tillfälle att diskutera kring olika ärenden. Byberg menar att ekonomimötena i lågkostnadskommunerna har som syfte att tillsammans i gruppen komma fram till gemensamma ståndpunkter för bedömningar av ekonomiskt bistånd. I högkostnadskommunerna däremot är mötena mer inriktade på att diskutera kring specifika ärenden som socialsekreterarna finner svåra.

I Liten stadsdel hålls ärendegenomgångar tillsammans med enhetschef Diana. Socialsekreterare Anna i Liten stadsdel säger:

[...] vi har ju två tillfällen i veckan då man kan dra ärenden, men oftast går den tiden till information och så där, så man kanske inte hinner med så mycket som man skulle vilja heller. Så att. Jag har ju en chef som är väldigt upptagen också. Så jag hade nog gärna önskat mig lite mer tid att diskutera ärenden. (Anna, socialsekreterare Liten stadsdel)

I Stor stadsdel kallas ärendegenomgångarna för teamträffar. Dessa teamträffar äger rum en gång i veckan och ger socialsekreterarna möjlighet att diskutera med sina kollegor i teamet. Fredrik säger: ”Vi har ett väldigt öppet klimat. Speciellt i vår grupp. Vi går in och pratar med varandra. Det är väldigt lätt att prata med varandra”. Fredrik fortsätter: ”Sen har vi teamträffar också. Som vi har en gång i veckan. Där man ventilerar. Det är som en sorts handledning light.” Vidare beskriver Jenny teamträffarna som ett tillfälle där man kan ta upp ärenden eller någonting man vill diskutera. I Stor stadsdel arbetar man även med temaförmiddagar. Arbetsgruppen förbereder sig genom att läsa en text kring ett tema och sedan diskuterar man i mindre grupper för att på så vis komma fram till en konsensus kring vissa frågor. Syftet är att hitta gemensamma riktlinjer inom arbetsplatsen.

Enligt socialsekreterarna i vår undersökning har ärendegenomgångarna i Stor stadsdel till syfte att ge socialsekreterarna möjlighet att ventilerar och diskutera kring generella frågeställningar. Under teamträffarna träffas enbart de personer som ingår i samma team. I Liten stadsdel har ärendegenomgångarna mer till syfte för socialsekreterarna att ta upp specifika ärenden. Ärendegenomgångarna i Stor stadsdel liknar de som Byberg (2002) finner i lågkostnadskommunerna medan de som i Liten stadsdel påminner om de som finns i högkostnadskommunerna. Stor stadsdels temaförmiddagar ser vi som något som ytterligare kan

förstärka en lokal praxis på arbetsplatsen.

## Socialekreterarna och handlingsutrymme

Socialekreterare kan enligt Lipskys (1980) definition räknas till gräsrotsbyråkrater. Johansson (2007) menar att gräsrotsbyråkraten kan ses som ett obyråkratiskt inslag i en byråkratisk struktur och att det föreligger en konflikt mellan att vara organisationsrepresentant och samtidigt människa. Han menar att en handlingsfrihet måste innefatta möjlighet att fatta beslut som påverkar det slag av service som klienten erhåller. Detta möjliggör för socialekreteraren att göra individuella bedömningar kring en klient.

Johansson (2007) ser en risk i att gräsrotsbyråkratens handlingsutrymme blir för stort då detta kan öka godtycket bland gräsrotsbyråkrater. Systemets struktur gör att de personer som kommer i kontakt med en gräsrotsbyråkrati i mångt och mycket måste förlita sig på de besked och instruktioner som tjänstemännen ger är riktiga (Lipsky, 1980). Även om beslut utgår från direktiv och riktlinjer är de ett resultat av att en tjänsteman tolkat de formella ramarna. Socialarbetare måste kunna redovisa och legitimera sina beslut, bifall eller avslag, inte i termer och skäl utifrån personliga åsikter utan med stöd i lag och riktlinjer. Genom att använda sig av lagen och riktlinjer som stöd framstår inte den enskilde handläggarens beslut som individuella och privata utan mer som ett uttryck mellan ”individ och staten” (Lipsky, 1980; Hydén, 1996)

Jenny uttrycker att det ibland är svårt att arbeta både för klientens väl och för kommunen men menar att hon i slutändan måste vara professionell i sin yrkesroll.

Jag är människa i slutändan som jobbar med människor så att jag påverkas är oundvikligt. Men personligen känner jag ändå. När jag kommer till jobbet så är mitt arbete. Jag arbetar för kommunen. Är tjänsteman. Så det handlar inte om vad jag personligen tycker. [---]. Utan det handlar om ifall dom har rätt till bistånd utifrån socialtjänstlagen. Så om jag nu skulle tycka något annat så är det inte något som ska påverka mitt beslut. (Jenny, socialekreterare Stor stadsdel)

Socialekreterarna i vår undersökning uttrycker alla att de har ett stort handlingsutrymme. De menar att Socialtjänstlagens ramlagskaraktär lämnar stort utrymme för individuella bedömningar. Anna säger att ”Socialtjänstlagen är ju inte såhär en smal liten lag som är så stel utan det är ju en ramlag där man faktiskt har ganska stort handlingsutrymme”. Även Bianca menar att det är viktigt att man som socialarbetare har ett stort handlingsutrymme och att det är nödvändigt för att socialekreteraren ska kunna fatta det beslut som är bäst för den klienten. Samtidigt menar Bianca att det ibland kan vara svårt att arbeta för klienten då man ibland kan: ”[...] hamna i situationer där

man vet att man vill gärna fatta ett beslut. Men man får inte stöd av lagen. Man går emot sig själv för att följa lagen. Det är det svåraste, och det har hänt ”.

Möjligheten att göra individuella bedömningar diskuteras av Anna:

Alltså är tydligt också att det finns ett annorlunda behov eller att det finns något speciellt eller särskilt som gör att man ska handlägga annorlunda än vad man skulle göra med gemene man sådär så då är det klart att då gör man ju det också. [---]Så länge man kan motivera beslutet. Eh och det finns särskilda skäl för så kanske[...] (Anna, socialsekreterare Liten stadsdel)

Att kunna göra individuella bedömningar diskuteras även i Stor stadsdel. Fredrik menar att han känner ett stort handlingsutrymme i arbetet med klienter och att det ibland krävs att man ibland måste kunna se till klientens individuella behov. Han menar att ” Kan man bara motivera det, så kan man lösa det mesta. Det brukar finnas en gräns på tjugotusen någonstans, som chefen i sådant fall måste bevilja”. Frida menar att handlingsutrymmet innefattar både en tidsaspekt och möjlighet till individuella bedömningar:

Dels så har man ganska stort handlingsutrymme. Man lägger upp mycket av sitt arbete själv. Jag tror inte det finns någon handläggare här som gör likadant. Både hur man praktiskt lägger upp sitt arbete. Vad man kanske fokuserar på. På gott och ont. [---] När man kan motivera sina. Motivera sina beslut. Vi brukar skämtsamt säga att kan man bara motivera så får man göra vad man vill. Och ibland skulle man kanske behöva lite mer tid att hitta de där motiveringarna. Samtidigt så tänker jag att det finns ju möjlighet att göra individuella bedömningar. Det finns möjligheter att se utanför ramarna. (Frida, socialsekreterare Stor stadsdel)

### *Ålder och yrkeserfarenhet*

Hydén (1996) hänvisar till en tidigare studie av Gustavsson, Hydén & Salonen (1993) där det framkommer att äldre handläggare med många års yrkeserfarenhet tenderar att följa normer och riktlinjer mer än jämfört med yngre och mindre erfarna kollegor. Även Stranz (2007) pekar i sina studier på att handläggare med längre erfarenhet av socialt arbete tenderar att vara mer restriktiva och bevilja lägre bidragssummor. Stranz menar även att en högre professionalism ger socialsekreterarna ett större handlingsutrymme. Han menar att professionalism ökar i takt med socialsekreterarens yrkeserfarenhet, genom vidareutbildning, handledning och specialisering.

Fredrik i Stor stadsdel uttrycker att han upplever att yngre socialsekreterare har lättare för att göra individuella bedömningar än socialsekreterare mer längre erfarenhet.

Mycket yngre, unga människor. Vi kanske har ett annat sätt. Lättare att se, göra individuella prövningar. [---]. Dom gamla i gamet, inte här dock [...], kan vara ganska fyrkantiga i sitt

tänkande. (Fredrik, socialsekreterare Stor stadsdel)

Anna i Liten stadsdel är den som är yngst och den som har arbetat kortast tid med ekonomiskt bistånd. Hon menar att hon kanske är den i arbetsgruppen som är:

[...] mest otydlig och obeslutsam när det handlar om hur man ska handla och sådär. Och mina kollegor är kanske lite mer fyrkantiga i sitt sätt att vara. Och vi har ju fördelar av att jobba tillsammans, med det. Vi kan ju smitta av oss på varandra lite grann. Balansen är inte enkel. Det är den inte. (Anna, socialsekreterare Liten stadsdel)

I vår vinjettstudie visar det sig att de två socialsekreterarna som beviljar flest ansökningar, Carina och Bianca, är de två som har längst erfarenhet av arbetet med ekonomiskt bistånd. Trots att både Anna i Liten stadsdel och Fredrik i Stor stadsdel upplever att socialsekreterare med längre erfarenhet är striktare i sina bedömningar visar vår vinjettstudie tvärtom. Vi kan utifrån vår vinjettstudie inte heller finna belägg för att socialsekreterare skulle vara mer generösa mot sökande i deras egen ålder (jmf. Hydén et al., 1995). Tvärtom är det de yngre socialsekreterarna i vår undersökning som avslår Lars ansökan, vilket tyder på att de är mer strikta i sin bedömning.

## 8. Avslutande diskussion

Syftet med vår uppsats är att undersöka hur socialsekreterare i två stadsdelar inom samma kommun resonerar och beslutar om ekonomiskt bistånd. Den vinjettstudie vi har genomfört visar att det främst förekommer variationer mellan stadsdelarna, i hur socialsekreterarna resonerar och gör bedömning om ekonomiskt bistånd. Däremot finner vi en större enighet inom stadsdelarna. Vi tycker oss se att socialsekreterarna gör en mer likartad bedömning i Stor stadsdel än i Liten stadsdel. Socialsekreterarna i Stor stadsdel avslår sex av sex vinjettfall utifrån likartade beslutsmotiveringar. I Liten stadsdel beviljas fem av sex vinjettfall. Även om de fattar samma beslut är inte beslutsmotiveringarna helt samstämmiga, utan socialsekreterarna betonar till viss del olika saker, främst i vinjettfall ett. Vår vinjettstudie pekar på att socialsekreterarna i Stor stadsdel genomgående i första hand ser till specifika kriterier och har hårdare krav på att dessa ska vara uppfyllda för att ekonomiskt bistånd ska beviljas. I Liten stadsdel resonerar socialsekreterarna mer kring de sociala konsekvenserna för den enskilda individen vid ett eventuellt avslag. Vi tror detta kan förklaras utifrån de riktlinjer och normer som skapas på arbetsplatsen.

Vår vinjettstudie visar att intentionerna med kommunala riktlinjer, att skapa likriktiga bedömningar inom kommunen, inte verkar uppfyllas. Våra intervjuer visar dock att socialsekreterarna upplever att riktlinjer och normer till viss del påverkar och styr arbetet. Det våra respondenter pekar på är att riktlinjer främst styr hur stora belopp man kan bevilja. Riktlinjerna uppfattas dock inte av socialsekreterarna som enbart något som styr genom standardiserade normbelopp, utan upplevs även som något positivt ur ett vägledande perspektiv. Riktlinjerna ses som ett stöd i beslutsfattandet. Utifrån vår studie tycker vi oss kunna urskilja att socialsekreterarna till viss del kan välja vilka riktlinjer de ska betona utifrån det beslut som ska fattas. Så länge det går att finna en motivering som har stöd i riktlinjerna verkar inget beslut ses som omöjligt.

Även om organisationen i Liten stadsdel är platt till sin struktur visar vår studie inga tecken på att detta skulle vara en faktor som genererar olikartade bedömningar mellan socialsekreterarna. Vår vinjettstudie tyder dock på att socialsekreterarna i Liten stadsdel är mer generösa i sina bedömningar än socialsekreterarna i Stor stadsdel. En möjlig förklaring till detta tror vi kan vara den lokala praxis som skapats mellan socialsekreterarna inom organisationen. Möjligtvis ger en platt organisation socialsekreterarna i Liten stadsdel ett större handlingsutrymme som de använder till att skapa generösare riktlinjer och normer inom arbetsgruppen.

I Stor stadsdel är arbetet med ekonomiskt bistånd i högre grad specialiserat än i Liten stadsdel som

använder en mer integrerad modell. Vår vinjettstudie visar att en hög specialisering av arbetet leder till striktare bedömningar. Vår empiri tycks alltså bekräfta Bybergs slutsats angående specialisering av arbetet kring ekonomiskt bistånd. I Liten stadsdel finns en variation i bedömningen kring Lars i vinjettfall ett. Anna avviker från övriga socialsekreterares bifallsbedömning och gör istället en avslagsbedömning. Vi menar att hennes avslagsbedömningar ytterligare bekräftar att specialisering av arbetet leder till striktare beslut, då hon är den i Liten stadsdel som är specialiserad mot gruppen 18-29 år. Vi tror att det finns en möjlighet att Lars även skulle få avslag av övriga socialsekreterarna i Liten stadsdel om de diskuterat ärendet med Anna. Vi tror en specialisering av arbetet med ekonomiskt bistånd ger socialsekreterarna en större kunskap om specifika problemområden. Utvecklingen av spetskompetens tror vi skapar mer enhetliga beslut.

Utifrån vår empiri kan vi inte se något klart samband mellan hög ärendebelastning och fler bifallsbeslut, då ärendebelastningen ser likartad ut i stadsdelarna. Hög ärendebelastning är däremot en faktor som visat sig vara av vikt i tidigare forskning. Däremot går det inte att utesluta att det i Liten stadsdel finns en viss sårbarhetsfaktor, beroende på organisationens storlek, som kan tänkas påverka socialsekreterarnas beslutsfattande. Till exempel blir det en märkbar ökning av arbetsbelastning för övriga socialsekreterare då någon av kollegorna är sjuk. Vi tror att det kan finnas en risk att detta skapar stress på arbetsplatsen. Vi ser även en möjlighet att stadsdelarnas klientgrupper påverkar socialsekreterarnas bedömningar. I en stadsdel med större social problematik kan det finnas ett behov av att försöka begränsa antalet bidragstagare. Genom att tillämpa striktare regler får färre klienter tillgång till ekonomiskt bistånd.

Stöd från kollegor och chefer ter sig vara en viktig faktor för att socialsekreterarna ska kunna fatta likriktiga beslut inom stadsdelarna. Vår undersökning pekar på att IoF-sekreterarnas roll är en betydande faktor för socialsekreterarnas lika bedömningar om ekonomiskt bistånd i Stor stadsdel. Det faktum att samtliga socialsekreterare frågar en och samma person tror vi bidrar till mer likartade bedömningar. Att bedömningarna även är lika i Liten stadsdel tror vi kan bero på det nära samarbete som finns mellan dem. De är inte främmande för att diskutera ärenden sinsemellan och arbetar gemensamt för likriktade beslut.

Vi kan urskilja ett mönster av två olika arbetssätt på stadsdelarna där man i Liten stadsdel väljer att vara mer generösa vid första ansökan för att sedan informera klienten vad som krävs till nästa ansökan. Vi upplever ett annat konsekvenstänkande i Liten stadsdel. ”Beviljar jag inte nu så får vi en hemlös till”, eller ”hon har haft det tufft och förtjäna en chans att återhämta sig först” är exempel på hur socialsekreterarna i Liten stadsdel resonerar under intervjun.

Vi drar slutsatsen att socialbidragssystemet präglas av en godtycklighet. I vår studie verkar det dock som att man inom organisationerna arbetar för enhetliga bedömningar. Vi ser det som viktigare att det finns en samstämmighet inom stadsdelarna än mellan dem, då arbetet med att skapa en enighet i hela kommunen kan vara svårt, näst in till omöjligt. Självklart tycker vi det är viktigt att man som klient får likartad bedömning vilken stadsdel man än tillhör. Samtidigt tror vi att det krävs en mer standardiserad form av bedömningar för att detta ska vara möjligt. Konsekvensen av detta blir en större begränsning av socialsekreterarnas handlingsutrymme. Frågan är då om det inte går att ifrågasätta huruvida arbetet med ekonomiskt bistånd ska knytas till socialt arbete. Om möjligheten att göra individuella bedömningar fråntas socialsekreteraren undermineras den professionalismen som finns inom ekonomiskt bistånd idag.

Vi kan utifrån vår studie se att faktorer så som organisering, specialisering och den lokala praxis som skapas genom normer och riktlinjer inom organisationen mer verkar påverka socialsekreterarnas beslut än den enskilde handläggarens åsikter och värderingar. Den enskilde handläggaren tycks i stor utsträckning påverkas av den lokala praxis som präglar arbetsplatsen. Hur denna praxis utformas kan kanske bero på organisationens förutsättningar. Då handlar det om ett flertal samverkande faktorer så som ledning, chefer, arbetsgrupp, klientgrupp, social problematik och så vidare.

Avslutningsvis menar vi att det är viktigt att det finns möjlighet att göra individuella bedömningar, då individer har olika förutsättningar och därmed kräver olika åtgärder. Det viktigaste är ändå att målsättningen med arbetet med ekonomiskt bistånd uppfylls, vilket är att hjälpa individen att bli självförsörjande.

## Referenslitteratur

Aspers, Patrik (2007) *Etnografiska metoder : att förstå och förklara samtiden*. Malmö: Liber.

Bergmark, Åke (2000): ”Arbete med socialbidrag – organisation, metoder och insatser” i Puide, A. (red) (2000): *Socialbidrag i forskning och praktik*. Göteborg: Gothia.

Bergstrand, Bengt-Olof (2007) *Den nya socialtjänstlagen*. Höganäs: Kommunlitteratur

Byberg, Ingrid (2002) *Kontroll eller handlingsfrihet? – en studie av organiseringens betydelse i socialbidragsarbetet*. Stockholm: Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete.

Gustafsson, Björn & Hydén, Lars-Christer, & Salonen, Tapio. (1993) Decision-making on Social Assistance in Major cities in Sweden. *Scandinavian Journal of Social Welfare*, 2:197-203.

Hjort, Torbjörn (2004) *Nödvändighetens pris: konsumtion och knapphet bland barnfamiljer*. Lund: Socialhögskolan

Hydén, Lars-Christer & Kyhle Westermark, Pia & Stenberg, Åke (1995) Att besluta om socialbidrag – En studie i 11 kommuner. CUS-skrift. 1995:1. Stockholm: Gotab.

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

Jergeby, Ulla (1999) *Att bedöma en social situation – Tillämpning av vinjettmetoden*. CUS-skrift. 1999:3. Stockholm: Norstedts.

Johansson, Roine (2007) *Vid byråkratins gränser. Om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*. Lund: Studentlitteratur.

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

Malmö Stads riktlinjer (2007) *Riktlinjer för handläggning av försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för livsföring i övrigt*. Malmö: Stadskontoret

May, Tim (2005) *Samhällsvetenskaplig forskning*. Lund: Studentlitteratur.

Minas, Renate (2005) *Administering poverty – Studies of intake organizations and social assistance in Sweden* ( Stockholm social studies of social work nr 21). Stockholm: Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete.

Mintzberg, Henry (1979) *The structuring of organizations*. Engle wood Cliffs: Prentice-Hall.

Petersson, Olof (2005): *Statsbyggnad: den offentliga maktens organisation*. Stockholm: SNS Förlag.

Repstad, Pål (1999) *Närhet och distans. Kvalitativa i samhällsvetenskap*. Lund: Studentlitteratur.

Socialstyrelsen (2003): *Ekonomiskt bistånd – stöd för rättstillämpning och handläggning av ärenden i den kommunala socialtjänsten*. Stockholm: Socialstyrelsen.



Socialtjänstlagen (2001:453)

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

Vetenskapsrådet (2002) *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*. Stockholm: Vetenskapsrådet.

# Bilagor

## Bilaga A – Introduktionsbrev

Hej!

Vi är två studenter från Socialhögskolan i Lund. Vi läser sjätte terminen på socionomprogrammet och ska skriva vår C-uppsats. Vi söker nu efter yrkesverksamma inom enheten för ekonomiskt bistånd som vill medverka i vår undersökning.

Syftet med vår uppsats är att undersöka om organisering av enheten för ekonomiskt bistånd påverkar handläggares upplevelse av handlingsutrymme. Syftet är också att urskilja om det finns variation mellan handläggare i hur man resonerar och beslutar, om ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § Socialtjänstlagen.

Vi vill göra en komparativ studie av två olika stadsdelar i Malmö Stad. Vi tycker det är intressant med en komparativ studie för att se skillnad och likheter. Vi vill undersöka en stor och en liten stadsdel då vi tror att eventuella skillnader i organisationsformer är lättare att skönja utifrån skillnader i storlek, både när det gäller arbetsgrupp och antal klienter.

Vi önskar att intervjua tre socialsekreterare, samt enhetschefen för ekonomiskt bistånd på vardera stadsdelförvaltning. Vi vill intervjua socialsekreterare för att undersöka hur de resonerar kring och upplever sitt handlingsutrymme. Anledning till att vi även vill intervjua enhetschefen är för att få en övergripande bild av hur enheten är organiserad. Vi kommer använda oss av en semistrukturerad intervjueteknik. Det betyder att vi kommer utgå från vissa teman och specifika frågor som vi vill ha svar på, men att respondenten har möjlighet att fritt utveckla resonemang. Intervjuerna kommer att avslutas med en diskussion kring ett specifikt vinjettfall, som i förväg kommer sändas ut till alla respondenter som valt att medverka. Vinjettfallet kommer endast att användas vid intervju med socialsekreterare.

Alla intervjupersoner kommer att anonymiseras i vår undersökning. Vi har även valt att inte ange vilken stad det rör sig om, eller vilka stadsdelarna är. Allt insamlat intervjumaterial kommer endast användas i vår studie och kommer att förstöras efter vår examination.

Med förhoppning om er medverkan!

Hälsningar

Erica Johansson  
Hanna Salomonsson

Vår handledare är Yoshiko Boregren Matsui, socionom och doktorand på socialhögskolan.

## Bilaga B – Intervjufrågor till enhetschef/sektionschef

Hur är enheten för ekonomiskt bistånd organiserad?

Hur länge har organisationen sett ut på detta sätt? Omorganisering?

Hur många socialsekreterare arbetar på arbetsplatsen? Heltid respektive deltid.

Hur ser mottagningsfunktionen ut?

Hur fördelas nya ärenden i arbetsgruppen?

Vilka är de primära samarbetspartners för enheten ekonomiskt bistånd?

Samarbetar enheten för ekonomiskt bistånd med övriga enheter inom IoF? Om ja, hur är detta arbetet organiserat?

Hur stor omsättning har ni på personalen?

Hur ser delegationsordningen ut? Finns det något ”tak” för hur mycket hadläggarna för bevilja?

Vilka frågor får socialsekreteraren självständigt besluta om?

Vilka frågor kräver enhetschefens beslutsfattande?

Förekommer det organiserade ärendegenomgångar? Om ja, hur ofta och hur är de strukturerade?

Förekommer det andra arbetsplatsträffar? Vad tas upp?

Har socialsekreterarna möjlighet att få handledning på något annat sätt? Extern?

Hur många ärenden har en handläggare på heltid?

Hur ser klientgruppen ut i ert område?

Hur stort ansvar upplever du läggs på den enskilde handläggaren?

## Bilaga C – Intervjufrågor till socialsekreterarna

### Öppningsfrågor/Bakgrund

- Hur länge har du arbetat på enheten för ekonomiskt bistånd?
- Har du arbetat med ekonomiskt bistånd innan din anställning här?
- Vad har du för grundutbildning?
- Har du deltagit i någon utbildning som specifikt inriktad sig på ekonomiskt bistånd?
- Har du under din tid på den här arbetsplatsen fått någon fort-/vidareutbildning?

### Arbetsuppgifter och handlingsutrymme

- Kan du beskriva en vanlig ärendegång hos er? Från första kontakt med klient till beslut
- Vilka ser du som dina främsta arbetsuppgifter?
- Hur upplever du strukturen i ditt arbete? När det gäller tidsplanering? När det gäller ärendebelastning?
- Hur ser du på din möjlighet att som socialsekreterare hjälpa en klient att bli självförsörjande?
- Finns det tidsutrymme för planering?
- Upplever du att dina kunskaper är tillräckliga för att hjälpa klienter mot självförsörjning? Är det något du upplever att du skulle vilja kunna mer om?
- Känner du att du har tillräckligt med tid för klienten för att göra en korrekt bedömning?
- Upplever du att du har ett stort handlingsutrymme i ditt arbete?
- Vad upplever du styr ditt arbete? Lagar? Värdering? Normer? Riktlinjer? Politik?
- Skulle du vilja förändra något i ditt arbete?
- Upplever du att du får tillräcklig handledning?
- Upplever du att du får stöd från kollegor/chefer vid beslutsfattande?
- Vem frågar du om råd då du är osäker i ett beslut?

### Yrkesroll

- Vad är socialt arbete för dig?
- Hur upplever du din grad av självbestämmande?
- Vilket ansvar upplever du att du har?
- Vad tycker du är det svåraste i din yrkesroll?
- Finns det några specifika riktlinjer eller normer som du upplever som unika på den här arbetsplatsen?
- Finns det några specifika riktlinjer eller normer som går emot dina egna åsikter och värderingar kring ekonomiskt bistånd?
- Vad brukar du lyssna till/ lägga fokus vid i ett klientsamtal?

### Vinjettfallen

- Vad tittar du på när du gör din bedömning?
- Om avslag – vad skulle krävas för ett beviljande?

### Avslutning

- Något mer som du vill tillägga?

## Bilaga D – Vinjettfall

### *Vinjettfall ett*

Lars är 28 år och ensamstående. Han har tidigare läst diverse kurser på universitetet i sex år. De senaste åtta månaderna har han bott i Amsterdam där han ströarbetat på olika caféer och barer. Han kom tillbaka till Sverige för två månader sedan. Sedan dess har han bott inneboende hos en kompis, men har nu fått en egen lägenhet. Han har inte kunnat betala för sitt boende hos sin kompis, och heller inte blivit krävd på någon hyresdel. Han har inte längre några pengar kvar från jobben i Amsterdam och kommer till dig för att söka ekonomiskt bistånd till uppehälle och hyra på 4500 kr.

Lars är inte berättigad till A-kassa eller Alfa-kassa. Han hade precis innan flytten till Amsterdam fått en fast anställning som butiksbiträde på systembolaget. Då han inte fick tjänstledigt, sa han upp sig från sitt arbete. Han anmält sig hos arbetsförmedlingen två veckor innan han ringde till dig. Han säger att han sökt arbete genom kontakter och genom att fråga runt i affärer och på caféer. Han skriver en lista på sju sökta arbeten, sedan han kom tillbaka från Amsterdam. Lars upplever att han har stora chanser att få ett arbete inom kort och tror sig bara behöva söka ekonomiskt bistånd i några få månader.

Lars saknar egna tillgångar och sparade medel. Lars har privata skulder som uppgår till ca 20 000, samt studielån via CSN. Han har inte haft någon kontakt med socialtjänsten tidigare.

### *Vinjettfall två*

Maj-Britt är 56 år gammal. Hon har blivit uppsagt från sitt arbete inom tillverkningsindustrin, där hon arbetat de senaste 8 åren. Hon har inte rätt till a-kassa, då hon gick ur a-kassan förra året eftersom hon inte ansågs sig ha råd att betala den höjda medlemsavgiften. Hon har två barn som bor hemma, 17 respektive 19 år. 17-åringen går andra året på gymnasiet, medan 19-åringen är arbetsökande sedan sju månader. 19-åringen har ingen egen inkomst, utan Maj-Britt hjälper till med försörjningen så gått det går.

Maj-Britt ringer till dig fem veckor efter att hennes anställning avslutats. Hon har fått sin sista lön från arbetsgivaren, som ligger på 4750 kr. Detta räcker inte ens för att betala hyran för hennes trerumslägenhet, som är 5800 kr/mån. Maj-Britt säger att det var tufft att få veta att anställningen skulle upphöra och hon har känt sig något nedstämd sedan hon slutade arbeta. Hon har haft svårt att sova och efter ett samtal med kuratorn vid vårdcentralen fick hon sömntabletter utskrivna. Hon säger att hon har bokat ytterligare ett samtal med kuratorn om några veckor. Hon uppger att hon inte orkat söka arbeten och heller inte riktigt vet hur hon ska gå till väga. Hon säger att hon inte vet hur datorer och internet fungerar och att hennes barn inte orkat engagera sig i att hjälpa henne. Hon har inte skrivit i sig på arbetsförmedlingen, men meddelar att hon ska göra det nästa gång hon ska in till centrum.

Maj-Britt ansöker om uppehälle för sig och yngsta barnet, hemförsäkring och hyran för november månad. Hon har inga andra inkomster. 17-åringen får studiebidrag på 1050 kr/mån.

Maj-Britt hade senast kontakt med socialtjänsten för ca 15 år sedan. Hon behövde då kompletterande försörjningsstöd i ett par månader, när barnens far avled hastigt. Sen dess har hon varit självförsörjande.