

# Likställighet eller individuell bedömning – om kommunala riktlinjers implementering i socialtjänsten

Av: Max Elmgren och Magnus Svensson

---

VT-11



Handledare: Susanna Johansson

## Abstract

**Authors:** Max Elmgren and Magnus Svensson

**Title:** Fairness of assessment or individual assessment – a study of local guidelines' implementation in social service. [translated title]

**Supervisor:** Susanna Johansson

**Assessor:** Elizabeth Martinell Barfoed

The purpose of this study was to explore how local guidelines are implemented in the assessment of social welfare in two different social welfare offices located in a larger Swedish city. We were also interested in what makes social workers use the local guidelines, what the incentives are for this. We conducted interviews with four different social workers in two offices and also one interview with a person responsible for updating and reviewing the local guidelines. To this end we chose to apply a qualitative research method since the focus of the study is depth rather than generalization.

Our analysis points to several things: The study shows that the interviewed social workers value the local guidelines in their daily work, although they choose to use them differently. The main reason for social workers to use the local guidelines is to work towards fairness of assessments between all of the city's welfare offices. Also, the guidelines are used more frequently when the social worker is new at assessing social welfare. The more experienced the social worker gets, the more institutionalized these guidelines gets, until they are not referred to on a daily basis but instead when in need. There were some discrepancies concerning the use of the local guidelines. One of the offices had applied their own changes to the guidelines which is inconsistent to its intentions, according to the person responsible for developing them.

**Keywords:** local guidelines, implementation, institutionalization, fairness of assessment, social welfare and social work.

## Innehållsförteckning

Förord.....	1
<b>1. Inledning</b> .....	<b>2</b>
1.1 Problemformulering .....	2
1.2. Syfte och frågeställningar.....	3
1.3. Översikt .....	4
<b>2. Bakgrund</b> .....	<b>5</b>
2.1. Från lag till biståndsbeslut .....	5
2.2. Studiekommunens lokala riktlinjer .....	7
<b>3. Metod</b> .....	<b>9</b>
3.1. Begrepp och upplysning.....	9
3.2. Urval.....	10
3.3. Om kunskap.....	11
3.4. Kvalitativa studier .....	12
3.5. Reliabilitet och validitet .....	13
3.6. Intervjuernas struktur .....	14
3.7. Tillvägagångssätt.....	15
3.8. Etiska överväganden .....	16
3.9. Arbetsfördelning.....	16
3.10. Informationssökning.....	17
3.11. Presentation av intervjupersoner .....	17
<b>4. Tidigare forskning</b> .....	<b>18</b>
<b>5. Teori</b> .....	<b>23</b>
5.1. Den nyinstitutionella teorin.....	23
5.2. Idéspridning.....	23
5.3. Institutionalisering.....	24
5.4. Direktiv, standarder och normer.....	25
<b>6. Resultat och analys</b> .....	<b>27</b>
6.1. Sanktioner och incitament.....	27
6.1.1. Direktiv och standarder.....	28
6.2. Utformning och täckning .....	29
6.2.1. Lokala förändringar av lokala riktlinjer.....	30

6.3.	Funktion .....	32
6.3.1.	Stöd och verktyg .....	32
6.3.2.	Institutionalisering – att ha det i ryggmärgen .....	34
6.3.3.	Förändring av riktlinjerna .....	37
6.4.	Rangordning .....	37
6.5.	Specifika frågor .....	40
6.5.1.	”Aktivt söka arbete” .....	40
6.5.2.	Överenskommelse .....	42
7.	<b>Avslutande diskussion</b> .....	44
8.	<b>Referenslista</b> .....	49
9.	<b>Bilagor</b> .....	51
9.1.	Intervjuguide riktad mot Stefan på stadskontoret .....	51
9.2.	Intervjuguide riktad mot socialsekreterare .....	52

## **Förord**

Allra först vill vi tacka de socialsekreterare och tjänstemän som har låtit sig intervjuas av oss. Det är mycket tack vare er som vi har kunnat genomföra denna studie. Stort tack till er!

Vi vill även rikta ett varmt tack till vår handledare Susanna Johansson! Tack Susanna för att du med ditt engagemang och din kunskap hjälpte oss framåt i vårt uppsatsskrivande. Stundtals kändes läget närmast hopplöst, men du gav oss inspiration och goda råd och du har varit en värdefull hjälp. Stort tack Susanna!

Vi vill även tacka Daniel som har bistått oss med utrustning för att kunna spela in intervjuerna!

Max och Magnus

Lund, maj 2011

# 1. Inledning

## 1.1 Problemformulering

Socialtjänstlagen (SoL 2001:453) är en central lag för socialtjänstens verksamhet. I portalparagrafen står det att läsa att socialtjänsten skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhället. SoL är en ramlag som ger kommunerna stor frihet att utforma insatser efter skiftande behov och önskemål, och det är på det lokala planet som en precisering av lagen kan göras. Det finns många styrdokument som är tänkta att hjälpa kommunerna och den enskilde handläggaren i tillämpningen av lagen. Olika traditioner av handlägningsrutiner i kommunerna gör dock att möjligheten att erhålla ekonomiskt bistånd kan variera beroende på var i landet man bor (Byberg 2002, s. 47-48; Norström et al. 2011, s. 41; Hydén, Westermark, Stenberg 1995, s. 37). I en undersökning som Hydén, Westermark och Stenberg (1995) har gjort om variationer i beslut om socialbidrag, framkom det att det finns betydande skillnader både mellan och inom kommuner vad gäller beslut om socialbidrag. Skillnaderna bestod inte enbart i huruvida bidragsansökan beviljades eller ej, utan även storleken på det beviljade beloppet skiljde sig åt. De menar att variationerna är i den omfattningen att det är tveksamt om de kan betraktas som acceptabla om man beaktar grundprincipen att personer med jämförliga biståndsbehov bör få tillgång till likvärdiga insatser (Hydén et al., 1995, s. 34-35). Deras undersökning visar också på den vikt som de lokala normerna har för beslut om socialbidrag (Hydén et al. s. 38). Trots att undersökningen gjordes för 16 år sedan utesluter inte detta att de påvisade skillnaderna finns kvar än idag, vilket vi vill undersöka.

De styrdokument vi nämnt ovan är av betydelse, då lagen lämnar stort utrymme för egna tolkningar och tillämpningar i kommunerna (Byberg 2002, s. 56). Från socialtjänstlag till konkret beslut hos handläggaren är det en beslutskedja med många steg. Det handlar om rättspraxis, Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2003:5), kommunala riktlinjer, socialkontorets praxis för ärenden och till sist den enskilde handläggaren. Det är handläggaren som med hjälp av ovan nämnda styrdokument ska fatta ett beslut utifrån klientens ansökan och kanske är det handläggaren som för individen är den viktigaste myndighetsinstansen. Dessa styrdokument är tänkta att hjälpa till i tolkningen och tillämpningen av socialtjänstlagen och de inverkar på de konkreta beslut som tas vid den lokala handläggningen av ekonomiskt bistånd. Mycket tyder på att vikten av de lokala

reglerna har blivit allt större över tid (Stranz 2007, s. 31, 208). Det är alltså i hög utsträckning upp till varje kommun att själv utforma lokala riktlinjer för behandlingen av klienters ansökan om ekonomiskt bistånd. I vilken omfattning och på vilket vis denna interna reglering fungerar är inte känt (Byberg 2002, s. 47).

Vi tycker det är viktigt att uppmärksamma hur den lokala regleringen av socialtjänstlagen fungerar ute i kommunerna. Vi ser det som problematiskt att möjligheten att erhålla ekonomiskt bistånd kan variera beroende på var i landet man bor. Vi menar även att det är problematiskt att möjligheten att överhuvudtaget erhålla ekonomiskt bistånd samt storleken på beloppet, kan variera inom en och samma kommun. I vår uppsats intresserar vi oss för en större kommuns lokala riktlinjer och hur de påverkar beslutet på bidragsansökningar. Vi intresserar oss framför allt för användandet av de lokala riktlinjerna och hur de lokala normerna påverkar besluten som fattas i en kommun. Vi har valt att studera en större stads kommunala riktlinjer för att sedan intervjua socialsekreterare i två olika stadsdelar och se i vilken utsträckning rutiner och beslut skiljer sig åt stadsdelarna emellan. Staden har gemensamma riktlinjer för samtliga stadsdelar, vilket ökar sannolikheten för att de rutiner och beslut som äger rum i de två utvalda stadsdelarna liknar varandra. Emellertid vill vi undersöka om så verkligen är fallet med hänvisning till att Hydén et al. (1995, s. 34-35) kunde påvisa att det föreligger betydande skillnader även inom kommuner vad gäller beslut om socialbidrag.

## **1.2. Syfte och frågeställningar**

I vår uppsats är det övergripande syftet att studera hur socialsekreterare i två olika stadsdelar resonerar kring användningen och funktionen av studiekommunens riktlinjer samt vilken auktoritet riktlinjerna har i beslutsfattandet.

De frågeställningar vi ämnar utgå ifrån i uppsatsen är följande:

- Vad är kännetecknande för Stadens riktlinjer i förhållande till andra kommuners riktlinjer?
- Hur är riktlinjerna implementerade i de två utvalda stadsdelarna?
- Finns det några nämnvärda skillnader vad gäller synen på de lokala riktlinjerna i de två stadsdelarna, och i så fall; vad beror det på?
- Hur resonerar socialarbetarna kring vilken regeltyp som lokala riktlinjer tillhör?
- Vilken auktoritet har de lokala riktlinjerna i jämförelse med andra styrdokument?

### 1.3. Översikt

Nedan, i delen som heter Bakgrund, följer en beskrivning av hur socialtjänstlagen har kommit till i Sverige samt vad som styr de enskilda biståndsbesluten. Studiekommunens riktlinjer presenteras sedan översiktligt och här ges även en kort beskrivning av hur de har arbetats fram. Vidare, i metoddelen, belyser vi termer och begrepp som används frekvent i uppsatsen samt resonerar kring de metoder vi har valt att använda för studien. Etiska överväganden tas upp och vi presenterar även våra intervjupersoner. I Tidigare forskning beskrivs den litteratur och de studier vi har tagit del av under studiens gång. Vi resonerar om vad som skiljer vår uppsats från övriga som kretsar kring ekonomiskt bistånd och motiverar uppsatsens värde därav.

Teoridelen beskriver de teorier som har använts för analysen. Analysen är uppdelad efter teman som användes under intervjuerna för att strukturera upp vårt arbete. Avslutningsvis tar vi i Diskussionsdelen upp det viktigaste från analysen och knyter ihop detta med egna reflektioner och tankar.



## 2. Bakgrund

### 2.1. Från lag till biståndsbeslut

Den ursprungliga socialtjänstlagen trädde i kraft 1982 och ersatte då 1957 års socialhjälpslag, 1961 års barnavårdslag samt 1955 års nykterhetsvårdslag. Tanken med att ha en gemensam lag var att främja en helhetssyn kring individer och familjer. Då ett enskilt ärende nu kunde uppmärksammas från många olika aspekter, kunde varje klient mötas av socialtjänstens samlade resurser. Helhetssynen sågs som något positivt och begreppet användes även ofta i omsorgsdebatten. Det visade sig dock inte vara helt oproblematiskt, då bristen på något konkret innehåll blev ett avgörande problem. Handläggarna uppfattade helhetssynen snarare som ett incitament till utvidgad klientkontroll än att de skulle använda sig av socialtjänstens samlade resurser. Föreställningen om en helhetssyn blev utsatt för kritik och under 1990-talet fick specialiserade organisationsformer alltmer utrymme (Stranz 2007, s. 19-33).

Rätten till socialbidrag regleras i socialtjänstlagen (SoL). Lagen ger dock ingen specifik vägledning kring vilken bidragssumma som ska utgå till den som ansöker om ekonomiskt bistånd. Lagen är en ramlag som är präglad mer av mål – än av normrationalitet. Målrationalitet innebär att det viktiga är att de mål som finns med lagen uppfylls, snarare än att ärenden som liknar varandra skall behandlas lika. Det kan vara svårt att jämföra människors problembild med varandra, varför klara fördelar med situationsspecifika bedömningar anses föreligga (Stranz 2007, s. 19-33). Vid normrationell biståndsbedömning är inslag av värderingar liten och beslutsfattandet följer en logisk tankeprocess. Det lämnas litet utrymme åt situationsspecifika omständigheter. Den klara fördelen med en normrationell bedömning är att rättssäkerheten blir hög eftersom klienten på förhand kan veta ungefär hur dennes fall kommer att bli bedömt. Nackdelen är att bedömningen blir stel och rigid. Vad gäller den målrationala bedömningen är fördelen att man vid biståndsbedömningen kan ta ställning till omständigheterna och låta den aktuella situationen påverka utfallet. Nackdelen är att ett betydande inslag av rättsosäkerhet inträder. Den handlingsfrihet som beslutsfattaren har vid bedömningen kan öppna upp både för godtycke och maktmissbruk (Svensson 2000, s. 15-17). Flera remissinstanser uttryckte också oro över att rätten till bistånd inte var tydligare formulerad. Man beförde att tillämpningen av lagen skulle variera både mellan och inom kommuner, något som vi nedan undersöker vidare. Det uppstod en osäkerhet kring vilket bidragsbelopp som kunde tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå och ofta har tydliga direktiv eftersökts. Den väl tilltagna överklaganderätten via förvaltningsbesvär gjorde att

domstolarna fick en viktig roll i att fastställa vad som skulle anses vara en skälig levnadsnivå (Stranz 2007, s. 19-33).

I den proposition som föregick den ursprungliga socialtjänstlagen, framhövdes bl.a. att lokala förhållanden skulle påverka fastställandet av socialbidragets nivå. I propositionen gjordes det även klart att Socialstyrelsen och Svenska kommunförbundet kontinuerligt skulle arbeta fram riktlinjer för socialbidragshandläggningen. 1985, några år efter att socialtjänstlagen trädde i kraft, presenterades för första gången Socialstyrelsens allmänna råd. I dessa råd fanns även en socialbidragsnorm som reglerade utgiftsbeloppen för bl.a. mat, kläder, telefon, dagstidning, hemförsäkring, kostnader för renhållning och personlig hygien. Denna norm gjorde dock inte anspråk på att följas till punkt och pricka, utan istället hänvisades till förvaltningsdomstolarna och de knapphändiga förtydligandena i lagens förarbeten. I och med en dom i Regeringsrätten 1994, blev det möjligt att tillämpa den så kallade Tingsrydsnormen som uteslöt vissa utgiftsposter i den generella normen. Efter några år arbetades riksnormen fram och den antogs i revideringen av socialtjänstlagen 1998. Riksnormen var tänkt att fungera som en garanterat lägsta socialbidragsnivå, men den kom att bli absolut snarare än lägsta bidragsnivå. Den slutgiltiga nivån skulle dock fortsättningsvis bedömas av socialarbetarna i varje enskilt fall och normen medförde inte någon ökad nationell likriktning (Stranz 2007, s. 19-33).

Vi kan utifrån denna bakgrund se att trots att det finns en övergripande lag, rättspraxis och en nationellt utbredd riksnorm, finns det fortfarande möjligheter till olika beslut och individuella bedömningar. Att kunna göra situationsspecifika bedömningar är emellertid tanken med ramlagstiftningen (Stranz 2007, s. 19-33) samtidigt som det finns ett medborgarintresse av att människor behandlas lika oavsett var de bor eller vem som handlägger deras biståndsansökan (Hydén et al. 1995, s. 37). Detta förefaller vara två ideal som är svåra att förena.

När SoL tillkom 1982 förutsattes att de grundläggande försörjningsbehoven skulle normeras på lokal nivå. På detta vis ville man verka för en likvärdig behandling av de bidragsansökande. Allt sedan SoL trädde i kraft har det pågått normeringsverksamhet och omkring 1997-1998 räknar man med att alla kommuner i landet hade lokala normer om socialbidrag. I samband med att riksnormen trädde i kraft 1998, minskade betydelsen av lokala riktlinjer. Det finns emellertid ett behov av dem, då de oftast har ett betydligt mer omfattande innehåll än riksnormen. Dessa kommunala normer är däremot inte bindande för

biståndshandläggarna på samma sätt som en lag är, utan de får betecknas som rekommendationer (Svensson 2000, s. 260).

## 2.2. Studiekommunens lokala riktlinjer

Vår studiekommuns riktlinjer kan i några korta punkter presenteras på följande vis:

- Riktlinjerna utgör ett dokument på 11 sidor och sett till antalet sidor, är de tämligen knapphändiga i jämförelse med andra närliggande kommuners riktlinjer.
- Barnperspektivet ges en framträdande plats och detta har vår studiekommuns riktlinjer gemensamt med många andra kommuners riktlinjer. Barnperspektivet presenteras tidigt i riktlinjerna och utgör en betydande del av dokumentet.
- Trots det faktum att det är riktlinjer, lämnar innehållet en del frågetecken. T.ex. figurerar ord och begrepp som ”*skäliga kostnader*”, ”*uppföljning ska göras regelbundet*” och ”*aktivt söka arbete*” utan att de preciseras i någon nämnvärd utsträckning (Stadens riktlinjer). Delar av detta kommer att behandlas utförligare i analysen.

En grupp på stadskontoret i Staden arbetar med riktlinjerna samt reviderar dem vid behov. På avdelningen sitter ca 13-14 personer, men det är ca 3-4 personer som aktivt arbetar med riktlinjerna. I princip är det en huvudansvarig och just nu är det Stefan på stadskontoret som nedan presenteras mer ingående. Det är han som formulerar eventuella ändringar och sedan får resten i gruppen se över det för att sedan skicka vidare dokumentet till chefen som godkänner det. Det är kommunstyrelsen som ger i uppdrag till stadskontoret att se över riktlinjerna, alternativt tar stadskontoret ett eget initiativ. När ett förslag till uppdaterade riktlinjer har arbetats fram, är det kommunstyrelsen som klubbar igenom de nya riktlinjerna. Det kan också vara så att ett utskott med delegation från kommunstyrelsen klubbar igenom det. Så är fallet i Staden, där det är Vård – och omsorgsutskottet som har fått delegation från kommunstyrelsen att anta nya riktlinjer.

De nu gällande kommunala riktlinjer i Staden antogs 2009-03-23. Stefan berättar att det emellertid alltid har funnits någon form av tillämpningsbestämmelse när det gäller socialhjälp. Riktlinjerna i dess nuvarande form har funnits i uppemot 20 år och de anpassas och förändras vid behov. Det kan handla om ny lagstiftning eller att man inser att något kunde ha uttryckts bättre. Tidigare har riktlinjerna varit mycket mer omfattande än vad de är idag. Tendensen har varit att det blir färre och färre sidor och detta beror på att Socialstyrelsen har kommit med utökad vägledning. Synen på riktlinjerna har ändrats något,

då man idag betonar att riktlinjerna är ett stöd för handläggarna. Utgångspunkten är att det finns mycket vägledning och styrning i lag, nationella riktlinjer och domar. Stefan menar att man alltså försöker att renodla riktlinjerna så att det man kan hitta i andra källor, undviker man att ta upp i riktlinjerna. Målsättningen är dock enligt Stefan att göra riktlinjer som håller över tid, eftersom det blir ryckigt om man ändrar för ofta (intervju med Stefan).

### 3. Metod och material

#### 3.1. Begrepp och upplysning

Det finns ett behov av att klargöra vissa begrepp och förklara hur vi har använt oss av diverse ord och termer. Nedan presenteras en lista på sådant vi menar behöver redogöras för:

Kärt barn har många namn. Detta stämmer också väl överens med termen ekonomiskt bistånd, som har hetat bl.a. socialhjälp, socialbidrag och även kallas försörjningsstöd. I vår uppsats blir användandet av en enda term för ekonomiskt bistånd komplicerat, då våra intervjupersoner använder sig av olika benämningar. Vidare har även författarna av den litteratur vi har tagit del av inte använt sig av en enhetlig terminologi för ekonomiskt bistånd. Vi har därför valt att återge den term författarna har använt sig av i respektive text, detta för att återge just vad författarna har menat.

Då vi har valt att anonymisera staden, stadsdelarna och intervjupersonerna, har vi valt att benämna staden helt enkelt som Staden och stadsdelarna som stadsdel 1 och stadsdel 2. Intervjupersonerna har fått egna kodnamn som presenteras nedan.

Syftet med studien är att undersöka hur Stadens kommunala riktlinjer används i de två stadsdelarna. Vad vi i vår uppsats ämnar göra är att belysa riktlinjerna utifrån det utrymme denna uppsatskurs har gett oss samt utifrån den empiri vi har samlat in. Sålunda kan vi endast dra slutsatser från de intervjuer vi har utfört med socialsekreterare från två stadsdelar, vi kan alltså inte visa på en komplett bild över hur riktlinjerna används i stadsdelarna utan endast utifrån dessa personers perspektiv. De lokala riktlinjerna benämns ibland som kommunala riktlinjer, men syftar då till samma sak som benämningen lokala riktlinjer; nämligen det dokument som Stadens stadskontor har gett ut under namnet "*Riktlinjer för handläggning av försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för livsföring i övrigt*". Liknande gäller titlarna handläggare och socialsekreterare, m.m. Dessa syftar i denna uppsats på de socialarbetare som arbetar kring ekonomiskt bistånd.

Studiekommunen är en större kommun i Sverige och Staden är en större stad.

I studien används likställighet som en synonym till likabehandling. Vi har valt att använda likställighet, eftersom det på ett tydligt vis framträder i vår insamlade empiri.

### 3.2. Urval

Den insamlade empirin består av fyra intervjuer med fyra olika socialsekreterare samt en intervju med Stefan på stadskontoret. Vi har också tagit del av studiekommunens riktlinjer som har använts genomgående i studien. Genom att vi i förstudien tog del av andra kommuners riktlinjer, har vi kunnat sätta in Stadens riktlinjer i en kontext. Vi har genom studerandet av riktlinjerna velat se på hur de används och refereras till av socialsekreterarna. Vi har också, genom intervjun med Stefan, fått en bild av syftet med riktlinjerna och hur de är tänkta att användas. Denna kunskap har vi sedan använt i analysen genom att ställa det idémässiga syftet med riktlinjerna mot socialsekreterarnas faktiska användande av riktlinjerna i praktiken.

När vi hade bestämt oss för att göra intervjuer frågade vi oss hur vi skulle gå tillväga i urvalet. Vi började med att se på medelinkomsten i Stadens stadsdelar och siktade in oss på att intervju socialsekreterare i de två stadsdelar som låg i mitten i medelinkomsthänseende. Vi tänkte oss att vi därmed skulle komma i kontakt med socialsekreterare som hade liknande arbetsbelastning. Detta tänkte vi skulle sortera bort skillnader i synen på riktlinjerna som skulle kunna bero på just arbetsbelastning. Denna målsättning lyckades delvis. Vi lyckades få till intervjuer i en av de stadsdelar som låg i mitten vad gäller medelinkomst och denna stadsdel benämner vi "*stadsdel 1*". Vi lyckades däremot inte få till stånd intervjuer i den andra stadsdel som låg kring mitten. Istället fick vi förlita oss på intervjuer i en stadsdel vars medelinkomst låg på 13 000 kr/år över den tilltänkta och denna benämner vi "*stadsdel 2*".

Vad berodde det då på att vi inte intervjuade socialsekreterare i de två stadsdelarna som låg i mitten vad gäller medelinkomst? Det hade helt enkelt att göra med att vi tillämpade ett bekvämlighetsurval (Bryman 2002, s. 313). Bekvämlighetsurval brukar vara ett resultat av faktorer som tillgänglighet på individer. Vi fick helt enkelt, trots idoga försök, inte kontakt med socialsekreterare i den tilltänkta stadsdelen. Här ska också tilläggas att frågan om representativitet inte är av yttersta vikt i vår studie. I en kvantitativ undersökning är frågan om representativitet av större vikt. Syftet i vår kvalitativa studie är emellertid att göra en ingående analys vad gäller hur Stadens riktlinjer är implementerade i två stadsdelar och då är vikten av representativitet vad gäller inkomst mindre viktig. Vi tillämpade även snöbollsurval som kan användas för att få kontakt med intervjupersoner som man inte kan ställa upp någon urvalsram för (Bryman 2002, s. 313). Så skedde i fallet med en av intervjupersonerna i

stadsdel 1, då vi fick kontakt med denna intervjuperson genom den andre intervjupersonen i stadsdel 1.

Vad gäller urvalet av intervjupersonen Stefan, var det Stefan vi hänvisades till när vi kontaktade stadskontoret och berättade att vi ville intervjua en tjänsteman som hade hand om utformandet av Stadens riktlinjer.

### **3.3. Om kunskap**

Epistemologi handlar om synen på kunskap och vilka grundantaganden kring införskaffandet av kunskap forskaren intar. Epistemologin behandlar frågor som: Vad kan vi och vad bör vi söka kunskap om? Hur bör kunskap sökas? I vilken utsträckning är kunskapen beroende av sociala förhållanden samt forskarens position och perspektiv (Meeuwisse et al. 2008, s. 23-24)? Kvale (2009 s. 64-65) ger två metaforer som beskriver två olika typer av intervjuare. Den ena är intervjuaren som malmlätare och den andra är intervjuaren som resenär. Tanken om intervjuaren som malmlätare handlar om att intervjuaren i intervjun gräver fram kunskap som väntar på att bli upptäckt opåverkad av intervjuaren. Delar av kunskap som produceras förändras inte av omvandlingen från muntligt tal till skrift. Den idealtyp av kunskap som växer fram här är given. I metaforen om intervjuaren som resenär handlar det om att intervjuaren samtalar med intervjupersonen och utforskar okända territorier. Det som kommer fram i intervjun skiljs ut, utvecklas och tolkas av intervjuaren. Den idealtyp av kunskap som växer fram här är konstruerad. I vår uppsats menar vi oss göra en kombination av dessa två olika epistemologiska typer av intervjuer. May (2001, s. 220) tar upp ett av de perspektiv som forskaren kan inta i sitt sökande efter kunskap och det är det hermeneutiska perspektivet. Detta perspektiv innebär att forskaren tillåts använda sin egen kulturella förståelse för att ta sig an det material som undersöks. Man menar att materialet inte kan förstås på ett opartiskt eller distanserat sätt och att närmandet måste ske på ett engagerat sätt.

I vår uppsats vill vi få en ökad insikt i de kommunala riktlinjerna och hur de fungerar i praktiken. Samtidigt vill vi förstå och analysera kring dess funktion och hur de påverkar och påverkas i det dagliga arbetet med biståndshandläggning. Vi vill på ett engagerat sätt närma oss materialet och vi kan därmed beskriva vårt epistemologiska förhållningssätt som hermeneutiskt med en intervjustil som är en blandning av malmlätaren och resenären.

### 3.4. Kvalitativa studier

Inom samhällsvetenskaplig forskning brukar man ofta skilja på kvantitativ och kvalitativ forskning. Det finns emellertid de som menar att distinktionen dessa två angreppssätt emellan, inte är av betydelse eller till och med är falsk. Aspens (2007, s. 31-32) menar emellertid att man kan göra skillnad på kvantitativa och kvalitativa ansatser och Bryman (2002, s. 15, 33) menar att skillnaden mellan de båda ansatserna både blir viktigare och tydligare. I den kvalitativa forskningen läggs stor vikt vid individens uppfattning och tolkning av verkligheten och man fäster uppmärksamheten på att individen skapar och konstruerar verkligheten (Bryman 2002, s. 15, 33-35).

Vår ursprungliga uppsatsidé gick ut på att ta del av en mängd kommuners lokala riktlinjer, för att sedan jämföra dessa med hjälp av en kvantitativ forskningsstrategi. Efter att ha samlat in riktlinjer från fem olika kommuner började vi jämföra dessa sinsemellan. Vi insåg snabbt att innehållet i dessa lokala riktlinjer inte var tillräckligt omfattande för att det skulle kunna göras någon större analys. De var väldigt lika varandra och de refererade ofta endast till en och samma källa, Socialstyrelsens allmänna råd, varför vi valde att se till andra metoder för vår studie. Vi bestämde oss snart för att se närmare på kvalitativa metoder då vi resonerade som så att vi, med hjälp av intervjuer med socialsekreterare, skulle kunna genomföra en mer ingående analys av implementeringen av en stads kommunala riktlinjer i en socialsekreterares dagliga arbete, än om vi bara hade fortsatt insamlingen av riktlinjer från fler kommuner.

Fördelen med kvalitativa metoder är bl.a. det djup man kan uppnå med sin forskning genom att komma närmare de situationer och miljöer som man forskar om, enligt Repstad (2007), May (2001) och Bryman (2011). Genom observationer, intervjuer och i vissa fall deltagande observationer, kan forskaren uppleva en kontextuell förståelse för några få, eller kanske en enda miljö. Repstad (2007, s. 15) tar upp att kvalitativa metoder ofta sägs gå på djupet, men inte på bredden. Detta, menar Repstad, beror på att forskaren studerar någonting som en helhet med alla dess ”konkreta nyanser” (Repstad 2007, s. 15), till skillnad från kvantitativa studier där man ofta drar ut några specifika egenskaper som man granskar utanför dess kontext.

Andra skillnader mellan kvantitativa och kvalitativa studier är enligt Bryman (2011, s. 340) att kvalitativa metoder innehåller en induktiv aspekt, vilket innebär att teorin skapas av



forskningsresultaten, att fokus läggs på att förstå hur studiens deltagare tolkar sin verklighet och att kvalitativa metoder har ett konstruktionistiskt synsätt; sociala egenskaper tillkommer i ett samspel mellan individer. För att öka förståelsen av vårt undersökningsområde, använder vi oss emellertid av teorier. Den induktiva aspekten i studien gör sig dock gällande på så vis, att vi är öppna för att förstå vår insamlade empiri på ett sätt som faller utanför teorin vi använder.

Alla dessa aspekter gör en kvalitativ forskningsstrategi bättre lämpad för den typ av studie som vi, efter att ha ändrat inriktning, har tänkt genomföra: genom att koncentrera oss på hur lokala riktlinjer implementeras i socialarbetares dagliga arbete kan vi studera färre miljöer mer ingående. Intervjuer används i studien för att gå på djupet och skapa förståelse för hur socialarbetarna konstruerar och förstår sin verklighet och hur detta påverkar implementeringen av de lokala riktlinjerna i deras dagliga arbete.

### **3.5. Reliabilitet och validitet**

Syftet med denna uppsats är som bekant inte att dra några större vittgående slutsatser. Tvärtom handlar det, som nämnts ovan, att noggrannare studera ett begränsat antal miljöer. I och med det begränsade antal intervjuer som har genomförts i denna studie samt att vi har valt att använda oss av en kvalitativ metod, blir det än svårare att generalisera de resultat som framkommit av vår analys (Repstad 2007, s. 21-22). Att istället fokusera på att utföra en komparativ analys mellan de olika stadsdelarna ligger mer inom ramen för de begränsningar denna uppsats för med sig.

Empirin i vår studie består av Stadens lokala riktlinjer och fem intervjuer med personer som arbetar med ekonomiskt bistånd på olika sätt. Vi menar att dessa personer utgör relevanta källor i och med deras erfarenhet inom sina respektive fält. Intervjuaren måste alltid vara medveten om vilken förförståelse han eller hon tar med sig till intervjuerna han eller hon ska leda. Att inte ha detta i bakhuvudet tror vi kan leda till att intervjuaren mer eller mindre medvetet påverkar intervjupersonen och dess utsagor. Vi har i samband med våra metodologiska överväganden, haft utförliga diskussioner om vilken förförståelse vi tar med till intervjuerna. Detta har bl.a. resulterat i de teman som tas upp under intervjuerna, men också i att medvetandegöra vår förförståelse och förbereda oss på att vi är formade av denna. Vi har dock försökt att vara öppna för vad empirin har visat oss.

Till temat "rangordning" konstruerade vi sex lappar, på vilka vi hade skrivit "SoL", "Socialstyrelsens allmänna råd", "Lokala riktlinjer", "Kollegors råd och anvisningar", "Arbetsplatsens rutiner" och "Chefens order". Dessa lät vi sedan intervjupersonerna rangordna utefter vilken som ansågs vara mest tvingande till sin natur i deras arbete med ekonomiskt bistånd. Intervjupersonerna ombads att lägga lapparna i ordningen mest tvingande högst upp, minst tvingade längst ner. Det var sedan fritt fram för dem att tolka uppgiften som de ville och resultatet presenteras i analysdelen nedan. En nackdel med användningen av lapparna är att studien kan bli svårare att återskapa, då det inte finns någon garanti för att framtida intervjuare skulle uttrycka uppgiftens instruktioner på samma sätt som vi har gjort. Det finns heller ingenting som garanterar att intervjupersonerna uppfattar uppgifter på samma sätt, vilket också minskar denna intervjudels reliabilitet. Då uppgiften dock går ut på att väga intervjupersonens subjektiva uppfattning samt att kunna ställa övningens resultat mot vad intervjupersonen tidigare har sagt, påverkas studiens tillförlitlighet antagligen inte allt för mycket av detta.

### **3.6. Intervjuernas struktur**

Vi började tidigt kontakta olika stadsdelar för att se vilka som var intresserade av att vara med i vår studie. Vi efterfrågade socialsekreterare som aktivt arbetade med ekonomiskt bistånd, och de som sade sig vara intresserade kontaktade vi sedan individuellt via telefon och bestämde tid för intervjun. Intervjuerna tog ca en timme var, utfördes på socialsekreterarens arbetsplats och blev alla inspelade och sedan transkriberade.

Genom att utföra intervjuer med socialsekreterare i två olika stadsdelar, gjorde vi det möjligt för oss att sedan utföra en komparativ analys, där vi ställde den ena stadsdelens socialsekreterares erfarenheter och tankar gentemot den andra stadsdelens socialsekreterare. Repstad (2007, s. 86) menar att forskaren som ska utföra kvalitativa intervjuer gärna får förbereda sig genom att konstruera en intervjuguide med färdiga teman och frågor, samt eventuella följdfrågor. Att sedan låta intervjuaren och intervjupersonen själv ställa följdfrågor som går utanför intervjuguiden är inte ett problem, utan snarare önskvärt då detta kan hindra att intervjupersonen känner sig instängd i hur denna får svara (Repstad 2007, s. 86). Vi har valt att genomföra semistrukturerade intervjuer av den anledningen att denna typ av intervju tillåter att intervjuaren spontant ställer följdfrågor för att fördjupa sig om intervjupersonens tankar och funderingar. May (2001) menar att den denna typ av intervju passar bra till komparativa analyser. Den semistrukturerade intervjun tillät oss också att anpassa

intervjufrågorna efter vad som verkade intressant för varje intervjuperson. Genom att ha konstruerat en intervjuguide tidigare kunde vi därigenom också säkerställa att vi kunde återgå till en mer rigid struktur på intervjun och få svar på samma frågor, något som vi värderade högt då vi ämnade utföra en komparativ analys.

Kvale (2009 s. 129-130) menar att antalet intervjuer i vanliga intervjustudier brukar ligga mellan 5 och 25 st. En vanlig fråga är hur många intervjupersoner som behövs i en undersökning. Det enkla svaret är att man ska intervjua så många personer som behövs för att man ska kunna besvara ens syften och frågeställningar. I kvalitativa intervjuer brukar antalet personer antingen vara för stort eller för litet och båda dessa ytterligheter medför problem. Om vi har för få intervjupersoner kan vi inte göra några generaliseringar och om vi har för många intervjupersoner kan vi inte göra några ingående tolkningar av intervjuerna. Vårt syfte är att få ökad insikt i hur Stadens lokala riktlinjer är implementerade i två stadsdelar. Detta syfte menar vi har uppnåtts genom att göra fyra intervjuer med socialsekreterare samt en ytterligare intervju med den person som är med vid utformandet av riktlinjerna. Vi tycker oss ha samlat in tillräckligt material för att kunna analysera och erhålla ökad insikt. Socialsekreterarna representerar i denna studie dels två olika stadsdelar, dels två olika beslutsfattare inom vardera stadsdel. Intervjun med Stefan representerar hur riktlinjerna idémässigt är tänkta att tillämpas (d.v.s. en form av idé-implementering).

Intervjuguiden strukturerades efter följande övergripande teman: *“sanktioner och incitament”*, *“utformning och täckning”*, *“funktion och framställning”*, *“rangordning”* och slutligen *“specifika frågor”*. Till varje tema hade vi sedan ett antal frågor gjorda på förhand och frågeställningar som vi kunde falla tillbaka till under intervjuens gång.

### **3.7. Tillvägagångssätt**

Vi valde att, efter tillåtelse av intervjupersonerna, spela in intervjuerna eftersom detta innebar att vi inte behövde förlita oss enbart på våra anteckningar eller vårt minne i analysfasen. Det medförde också att vi kunde koncentrera oss mer på att lyssna på vad som sades än att försöka dela fokus mellan intervjupersonens berättelse och vårt antecknande. En nackdel med detta, menar Repstad, är att det kan verka hämmande för vissa intervjupersoner, då de kan uppfatta situationen som konstlad och därför kanske inte uttrycker sig lika öppet som de annars hade gjort (Repstad 2007, s. 92). Vi var båda närvarande vid intervjuerna och var båda aktiva i att ställa frågor. I efterhand måste vi fråga oss ifall detta hade någon inverkan på

intervjuerna. Exempelvis kan det vara så att intervjupersonen kände sig mer pressad när det var två intervjuare. Under intervjuerna har vi försökt att lyssna på vad intervjupersonen sa utan att ge uttryck för vad vi själva tycker om svaren. Intervjupersonerna kan också ha anpassat svaren ytterligare efter vad de har trott att vi ville höra, då vi i vårt informationsbrev skrev ut vad syftet med uppsatsen var. Repstad (2007, s. 90) tar dock upp att intervjupersonerna bör veta syftet med det forskningsprojekt de deltar frivilligt i.

Efteråt transkriberades intervjuerna och kodades enligt ovan nämnda teman. Kodningen gjorde att vi på ett mer övergripande sätt kunde se hur intervjupersonen besvarade frågor utifrån ett givet tema, vilket vi sedan har utnyttjat i vår analys genom att låta dessa teman utgöra analysens struktur.

### **3.8. Etiska överväganden**

Innan intervjun ägde rum skickades alla potentiella deltagare ett informationsbrev där vi informerade dem om den anonymiseringsprincip vi har tänkt använda oss utav, vad syftet med uppsatsen var och att intervjumaterialet sedan kommer att förstöras efter att uppsatsen blivit godkänd, detta med stöd i Repstads presentation av Svenska etikregler för forskning (Repstad 2007, s. 90). De informerades också om att deltagandet i studien var frivilligt. Vi bestämde oss för att anonymisera allt: staden, stadsdelarna och personerna. Detta för att ingen socialsekreterare ska kunna identifieras och kunna få någon negativ konsekvens av sitt deltagande i studien. Att göra staden anonym visade sig vara lite problematiskt då t.ex. presentation av statistik om staden hade kunnat leda till att den lättare identifieras, men då vårt syfte inte var att analysera implementeringen av riktlinjer utifrån statistik och då vi redan hade informerat våra intervjupersoner om att staden skulle anonymiseras, bestämde vi oss för att inte ändra på detta.

### **3.9. Arbetsfördelning**

Vi har båda varit med och utfört samtliga intervjuer. Under intervjuerna har vi båda ställt frågor utifrån intervjuguiden samt spontana frågor och vidareutvecklingar. Vi har transkriberat både tillsammans och var för sig, arbetsfördelning har där varit ungefär lika.

Uppsatsens olika teori-, bakgrund, och metoddelar, samt tidigare forskning har skrivits var för sig, men texten har sedan omarbetats i sin helhet av oss båda för att ge ett enhetligt intryck. Också analysen har skrivits på detta sätt: vi har först delat upp analysen mellan oss

och skrivit våra avsnitt enskilt, för att sedan träffas och arbeta igenom dessa avsnitt igen. Slutligen har vi skrivit diskussionsdelen tillsammans.

### **3.10. Informationssökning**

Vi har sökt information på social – och beteendevetenskapliga biblioteket samt på universitetsbiblioteket, båda tillhörande Lunds universitet. Här har vi använt oss av söktjänsten Lovisa som har hjälpt oss hitta mycket litteratur. Vi har med hjälp av Lovisa kommit över relevanta avhandlingar, studier och metodböcker. Mycket av den litteratur vi har använt oss av, har vi också hittat genom att titta i referenslistan på den litteratur vi redan funnit. Stadens kommunala riktlinjer har vi fått tillgång till genom att kontakta stadskontoret i Staden. En del av den litteratur vi har använt oss av, har varit uppemot 15 år gammal. Detta har vi varit medvetna om under arbetets gång och vi menar att denna litteratur trots detta, har gett oss värdefull och relevant hjälp. Vidare vad gäller teoriböckerna, spelar det mindre roll hur gammalt verket är, eftersom en teori kan vara hållbar över tid. Det ska tilläggas att den information vi har tagit del av, har gett oss en bakgrund och förförståelse av kommunala riktlinjer, men information kring just riktlinjerna har varit svår att få tag på.

### **3.11. Presentation av intervjupersoner**

Vi har genomfört intervjuer med fyra socialsekreterare i två olika stadsdelar. Alla fyra arbetar med ekonomiskt bistånd, dock inom olika slags team. Dessutom har vi intervjuat Stefan på stadskontoret. Alla fem är socionomer i grunden.

Marie arbetar på socialkontoret i stadsdel 1. Hon är i 35-årsåldern och har arbetat med ekonomiskt bistånd i tolv år. Hon arbetar i ett team med ärende av rehab (missbruk, sjukskrivna m.fl.)

Ebba arbetar också på socialkontoret i stadsdel 1. Hon är i 45-årsåldern och har arbetat i tre år. Hon arbetar också i ett rehabteam med missbrukare, sjukskrivna m.fl.

Erik arbetar i stadsdel 2. Han är i 30-årsåldern och har arbetat 4 månader på nuvarande arbetsplats. Han har även arbetat 1 år på ett annat socialkontor. Erik arbetar med ungdomar mellan 18 och 25 år.

Tove arbetar i stadsdel 2. Hon är i 50-årsåldern och har arbetat 3 år på nuvarande arbetsplats, men hon har arbetat flera år på annat socialkontor. Tove arbetar med vuxna från 25 år och uppåt.

Stefan arbetar på stadskontoret med att utforma Stadens lokala riktlinjer. Han är 35-årsåldern och har arbetat 3 år på stadskontoret. Tidigare har han arbetat som socialsekreterare.

#### 4. Tidigare forskning

De avhandlingar och studier vi har tagit del av i vårt uppsatsarbete är Bybergs (2002) avhandling "*Kontroll eller handlingsfrihet*", Hydén, Westermark och Stenbergs (1995) studie "*Att besluta om socialbidrag*", Stranz (2007) avhandling "*Utrymme för variation*" samt Svenssons (2000) "*Skälig levnadsnivå och goda levnadsvillkor*". Så vitt vi känner till, finns det inga studier som primärt behandlar vårt uppsatsämne om implementering av kommunala riktlinjer i socialtjänsten. Däremot har de ovan fyra nämnda avhandlingarna och studierna varit en god hjälp och gett oss ökad kännedom och insikt kring hur faktorer som olika handlägningsrutiner, variationer i biståndsbeslut och lokala normer fungerar och spelar in i den lokala kontexten. Nedan görs en kort sammanfattning av det viktigaste faktaunderlag och insikter dessa verk har bidragit med till vår uppsats.

I *Kontroll eller handlingsfrihet* använder sig Byberg (2002) av olika metoder som omfattar både ett kvalitativt och kvantitativt angreppssätt. Hon har studerat statistik och dokument, använt sig av enkäter samt gjort både intervjuer och haft spontana samtal. Hon har gjort tre delstudier för att försöka ta reda på varför kostnader för socialbidragen varierar inom landet. Det finns stora skillnader mellan olika kommuner beträffande kostnader för socialbidrag. Vilken summa den ansökande personen beviljas eller om något bidrag överhuvudtaget beviljas, beror på i vilken kommun man ansöker (Byberg 2002, s. 13). I propositionen till SoL framhölls det som önskvärt att bedömningen om rätten till bistånd gjordes så enhetligt som möjligt i landets kommuner, men man ville ändå att preciseringen av ramlagstiftningen i första hand skulle göras av myndigheterna själva. Ansvar och utrymme att skapa egna handlingsmönster och rutiner för handläggningen överlämnades därmed till de enskilda kommunernas socialtjänst (Byberg 2002, s. 38.) Vad som är att betrakta som skäliga behov skall ytterst bygga på en individuell bedömning. Det finns således möjlighet till olika tolkningar redan i behovskriteriet (Byberg 2002, s. 39). I samband med revideringen 1998 av SoL förstärktes socialtjänstens möjlighet att ställa krav på klienter (Byberg 2002, s. 43). Byberg konstaterar att ett flertal omgivningsfaktorer, t.ex. arbetsmarknad och befolkningsstruktur, inverkar på bidragsutvecklingen. Det är faktorer vars förhållanden varierar inom landet. Lagstiftningen föreskriver att klienter skall behandlas på lika villkor, vilket implicit medför att de anställda bör handla och fatta beslut utifrån gemensamt fastslagna grunder (Byberg 2002, s. 95).

Byberg intresserar sig framför allt för hur den enskilda kommunens organisering av arbetet påverkar socialbidragskostnaden. För att kunna eliminera andra faktorer tar hon i sina två första delstudier upp strukturella och lokala faktorer påverkan på socialbidragskostnaderna. Vad gäller de strukturella orsakerna, såsom åldersstruktur, andel utländska medborgare och inkomstförhållanden m.m., kommer hon fram till att dessa variabler förklarar 54 % av skillnaderna i kostnadsvariationerna kommunerna emellan (Byberg 2002, s. 123). Vad gäller de lokala omgivningsfaktorerna har Byberg här studerat hur faktorer som politisk majoritet, flyktingmottagningens arbete, projektverksamhet och normbelopp m.m. påverkar socialbidragskostnaderna. Inte heller dessa faktorer föreföll ha någon avgörande betydelse för de skilda kostnadsnivåerna mellan kommunerna. Efter att ha gått igenom både strukturella och lokala faktorer, menar Byberg att ytterligare förklaringar till skillnader i socialbidragskostnader bör sökas inom den interna organiseringen av bidragsarbetet (Byberg 2002, s. 136). Detta stämmer även överens med slutsatser som har dragits i ett flertal andra undersökningar (Byberg 2002, s. 229).

Avslutningsvis visar Byberg att det finns klara samband mellan tillämpandet av den maskinbyråkratiska organisationsmodellen och låga kostnader, högre tillgänglighet, högre grad av rättssäkerhet och stabilare personalgrupper som verkar trivas med sina arbeten. Den maskinbyråkratiska organisationsmodellen kännetecknas av en hierarkisk struktur där planering och beslutsfattande är centraliserat till specialister och där den huvudsakliga koordinationsmekanismen är standardisering av arbetsuppgifter. Hon fann vidare att den professionella byråkratimodellen går hand i hand med högre kostnader, lägre tillgänglighet, lägre rättssäkerhet och hög personalomsättning. Den professionella byråkratimodellen kännetecknas av en platt struktur där den primära koordinationsmekanismen är standardisering av fackkunskaper (Byberg 2002).

*I Att besluta om socialbidrag - en studie i 11 kommuner* är en vinjettstudie gjord av Hydén, Westermark och Stenberg (1995). Den är framtagen för Centrum för utvärdering av socialt arbete (CUS) vid Socialstyrelsen. I studien intresserar sig författarna för skillnader i bidragsbeslut i enskilda ärenden av liknande karaktär samt vad dessa skillnader kan bero på. Vidare har frågan om vilka lokala förhållanden som kan bidra till dessa variationer en framträdande plats i undersökningen. Författarna har använt sig av en kvantitativ metod som har gått ut på att låta samtliga handläggare i 11 kommuner samlas i en lokal och bett dem att

där och då fylla i en enkät. I enkäten finns sex typfall presenterade och handläggarna fick individuellt fylla i hur de gjorde sina beräkningar och fattade sina beslut.

Resultatet visar att det finns betydande skillnader både mellan handläggare samt mellan kommunerna vad gäller beslut om socialbidrag. Det framgår att den lokalt tillämpade normen har central betydelse för de enskilda socialbidragsbesluten. Normen fungerar som konkret beräkningsunderlag vid både avslag och bifall samt vid beräkning av bidragsbeloppets storlek. Författarna poängterar emellertid att den lokalt tillämpade normen, verksamhetens organisation samt enskilda handläggares karaktäristika tillsammans förklarar endast en mindre del av den totala variationen i bidragsbesluten.

I sin avhandling *Utrymme för variation* (2007) gör Hugo Stranz en vinjettstudie i 11 kommuner. Den största delen av datainsamlingen består av enkätsvar från 121 socialbidragshandläggare. För att visa på eventuella förändringar över tid, har Stranz även till viss del använt sig av den vinjettstudie som Hydén et al. (1995) gjorde i *Att besluta om socialbidrag - en studie i 11 kommuner*. Syftet med studien är att belysa och analysera variationer i beslut om socialbidrag. I jämförelse med Hydén et al. (1995) konstaterar Stranz att biståndsansökningarna vid tiden för studien granskas hårdare samt att generositeten har minskat kraftigt. Stranz kan konstatera att variationen i de utbetalade beloppen har ökat. De flesta undersökningskommuner har lokala riktlinjer som också de förändras över tid. Med dessa lokala regelverk finns en grund för bedömningsskillnader och även ett potentiellt upphov till en praxis som skiljer sig från nationella regler (Stranz 2007, s. 145). Det har vidare framgått att just ett ökat antal regler kan leda till ett större utrymme för individuella tolkningar på handläggarnivå. Denna handlingsfrihet har blivit större i takt med det sociala arbetets professionalisering (Stranz 2007, s. 168-169).

Det är svårt att se något gemensamt mönster mellan bedömningarna i olika vinjetter. Stranz menar att de skillnader som finns kan förväntas bero på socialbidragshandläggarnas individuella diskretion. Denna individuella handlingsfrihet kan däremot påverkas av strukturella villkor, varierande organisatoriska förutsättningar samt individanknutna faktorer, t.ex. grad av professionalism och moraliska uppfattningar (Stranz 2007, s. 200-201). Men sammantaget tyder alltså mycket på att klienterna till stor del är i händerna på handläggarnas godtycke samt att möjligheten att förutse beslut är begränsad för bidragssökanden. Att



statistiskt förklara variationerna i bedömningarna är svårt och överhuvudtaget verkar det vara så att biståndsprövningarna i första hand styrs av de unika förutsättningarna i varje enskild vinjett.

I *Skälig levnadsnivå och goda levnadsvillkor* presenterar Svensson (2000) sin forskningsrapport vars syfte är att bidra till förståelse av hur paragraferna i SoL och LSS tillämpas i praktiken. Svensson intresserar sig speciellt för huruvida tillämpningen är mål- eller normrationell, framför allt på lägre nivåer i systemet. Det empiriska materialet domineras av skriftligt material i form av biståndsbeslut samt domar från förvaltningsdomstolarna. Intervjuer har även genomförts för att komplettera det skriftliga materialet.

Vad som är speciellt intressant för oss i vår uppsats är Svenssons studier av tre socialnämnders praxis. Svensson konstaterar att vid biståndsfrågor gällande hemmaboende ungdomar, skälig boendekostnad i allmänhet, lokala resor, spädbarnsutrustning, fall där ena maken studerar, vistelsekommunens ansvar, sökandes rätt till bistånd i efterhand samt vilket bistånd som kan utbetalas vid förlust av pengar, föreligger en hög grad av normrationalitet. Svensson kunde alltså se att dessa frågor i relativt hög utsträckning reglerades av en fastslagen norm. Vi anser att det som Svensson benämner normer kan liknas vid lokala riktlinjer. Däremot är det i vissa fall oklart varifrån dessa normer kommer. I en del fall handlar det om rättspraxis, Socialstyrelsens allmänna råd och lagförarbeten. Men i vissa fall är behovsbedömningen helt fri där det helt saknas rättsliga sanktioner. Ett sådant fall är huruvida socialnämnden anser att bistånd till resor utomlands kan anses ingå i en skälig levnadsnivå. Det finns givetvis fall där en målrationell argumentation dominerar. Exempel på sådana fall är vid bedömning av klienter som har bil eller möbler samt huruvida klienten har ställt sig till arbetsmarknadens förfogande.

Avslutningsvis konstaterar Svensson att det i samhället har skett en förändring från en normrationell till en målrationell argumentation - lagregler har med andra ord blivit föremål för ändamålstolkning. Formella principer har fått stå tillbaka.

Vi har utifrån dessa fyra avhandlingar och studier kunnat se att det finns klara variationer i biståndsbedömningar. Det har också visat sig vara svårt att få en tydlig bild över vad detta

beror på. Det verkar dock vara så att lokala normer och individuella tolkningar utgör betydande orsaker till variationerna.

## 5. Teori

### 5.1. Den nyinstitutionella teorin

I vår uppsats vill vi belysa vår studiekommuns lokala riktlinjer vad gäller ekonomiskt bistånd. Vi söker efter en ökad förståelse av kommunens riktlinjer och framför allt vill vi öka förståelsen kring vilken roll de spelar i kommunen. I Sverige finns det en gemensam nationell lag (SoL) och gemensamma nationella riktlinjer (Socialstyrelsens allmänna råd) som styr socialtjänsternas verksamhet. Samtidigt finns det olika kommunala riktlinjer ute i kommunerna och vår studiekommuns riktlinjer är utformade speciellt för denna kommun. Därför är det intressant att se vad som styr utformningen av just vår studiekommuns riktlinjer. Det är också intressant att studera hur de implementeras i verksamheten och vilken funktion de fyller. Till vår hjälp i detta behöver vi närma oss materialet med en teori som förklarar processen från idé till implementering. Vi tror att den nyinstitutionella organisationsteorin kan ge oss de glasögon vi behöver för att kunna förstå mer kring de kommunala riktlinjerna.

Den nyinstitutionella teoribildningen uppstod i USA i mitten på 1970-talet och kom till Sverige kring mitten av 1980-talet. Den uppstod som en reaktion på de teorier som dominerade organisationsforskningen på 1960 – och 70-talet. Dessa teorier lade fokus på vad som händer i organisationens närmaste lokala omgivningar och därigenom åsidosattes de institutionella elementen i den bredare omgivningen. Med den nyinstitutionella teoribildningen uppmärksammades däremot de institutionella aspekterna och även den bredare omgivningens påverkan på organisationer. Det centrala i den nyinstitutionella teorin är:

”... att den försöker ge nya svar på ‘gamla’ samhällsvetenskapliga frågor om hur sociala handlingar skapas, förmedlas och kanaliseras genom institutionella arrangemang. Dessutom mjukar nyinstitutionell teori upp den mer konventionella synen på organisationers strukturella drag: den ändrar fokus från struktur till process. Betoningen ligger på organisering och inte på organisation” (Grape et al. 2006:12)

### 5.2. Idéspridning

Inom svensk nyinstitutionell forskning idag dominerar studiet av idéspridning. Man intresserar sig för vad det är som gör att en viss idé slår an hos en lokal aktör och varför en viss idé inte gör det. När något nytt ska implementeras i en verksamhet är mottagarna inte bara de som förmedlar vidare det nya, utan också de som omvandlar det nya till den lokala

kontexten. *Översättning* är ett centralt begrepp som ökar förståelsen av just omvandlingen av idén till den lokala kontexten. I vilken utsträckning idén omvandlas till lokala förhållanden beror på hur specificerade instruktionerna är. I detta översättningsperspektiv är det mottagarna av idéerna som hamnar i centrum, det vill säga socialsekreterarna. Idén kommer inte att spridas utan aktiva insatser från mottagarna. Grape tar även upp förhållandet mellan enskilda organisationsförändringar och idéer som dominerar i samhället. Han menar att det är lättare att genomdriva en förändring om innehållet går att sammankoppla med överordnade idéer och långsiktiga tendenser i samhället. Fokus för intresset ligger alltså här på att se i vilken mån reformförändringar går att härleda till idéer som är allmänt spridda i samhället. Intresset för denna fråga har gjort att det har blivit en av de mest centrala frågeställningarna inom svensk nyinstitutionalism (Grape et al. 2006, s. 11-30). I Grape et al. (2006, s. 31) menar Røvik att anledningen till att ett nytt mode varierar i hur genomgående det implementeras i verksamheten, också beror på det dubbla förhållningssätt som utmärker den organisatoriska identiteten. Denna identitet handlar om att både vilja passa in i en grupp och på samma gång skilja ut sig från den. Om man däremot tittat på hur en idé skapas, har standardisering på senare år haft en framträdande plats i svensk nyinstitutionell forskning (Grape et al. 2006, s. 33). Vi tar upp mer kring standardisering längre ner i teoridelen.

### **5.3. Institutionalisering**

I Grape et al. (2006) redogörs för Tolbert och Zuckers tankar kring institutionalisering. De har gjort en teoretisk specificering av institutionella spridningsprocesser. Begreppet institutionalisering kom att innefatta både en variabel och en process: dels är institutionalisering ett fenomen som kan vara mer eller mindre institutionaliserat, dels sker processen över tid. Tre led kan urskiljas i denna process. Det handlar om det för-institutionaliserade stadiet, det semi-institutionaliserade stadiet samt det helt institutionaliserade stadiet. I det första stadiet sprids en innovation till organisationer som står i nära kontakt med varandra. I det andra stadiet uppkommer en viss samsyn kring värdet av det nya och i det sista stadiet sedimenteras innovationen, vilket är ett resultat av historisk kontinuitet. Detta är en kort beskrivning av en institutionaliseringsprocess enligt Tolbert och Zucker och den beskriver i kronologisk följd en gradvis ökning av institutionaliseringen. Det ska också tilläggas att det individuella handlingsutrymmet är störst i det tidigaste skedet (Grape et al. 2006).

#### 5.4. Direktiv, standarder och normer

Socialtjänstlagen är en så kallad ramlag för hur bl.a. rätten till socialbidrag regleras. De lokala riktlinjerna som kommunerna sedan själva utformar är också dessa ytterligare regleringsformer eller styrningsformer för att vidare avgränsa individens rätt till socialbidrag. I och med införandet av bl.a. Socialstyrelsens allmänna råd och riksnormen, sker en likriktning i beslutsfattande kring bl.a. socialbidrag. Denna standardisering av hur och till vem som socialbidrag ska vara tillgänglig för, går att likna vid den standardisering som sker i samhället i övrigt. Brunsson (1998) menar att samhället i allt större mån standardiserar de tjänster och den service som ges, genom skapandet av mallar för hur en tjänst eller service ska utföras. Detta kan vi se både inom industrin och samhällsvetenskapliga yrken.

Vidare menar Stranz (2007, s. 83) och Brunsson (1998, s. 15) båda att man kan skilja på tre slags regler: *direktiv*, *standarder* och *normer*. Dessa tre slags regler innefattas i den ovan nämnda standardiseringen.

Direktiv omfattar t.ex. lagar, det vill säga regler som på något sätt är tvingande genom att det finns sanktioner att sätta in mot de som bryter mot dessa. De är ofta nedskrivna och utfärdade av någon med stor auktoritet eller makt och motiveras inte sällan av mer eller mindre vaga hänvisningar till något av allmänintresse, som rättvisa eller företagets överlevnad (Brunsson 1998, s. 15). SoL är därför ett inte helt tydligt exempel på en regel som hamnar inom kategorin direktiv, då SoL är en ramlag och därför ger stort handlingsutrymme till de tjänstemän och övriga som använder sig av den (Stranz 2007, s. 73). SoL har dock genom sina många revideringar gått mer och mer mot att bli en regel som mer konkret faller inom direktivkategorin, bl.a. genom införandet av riksnormen, ett landsomfattande direktiv som kan ge sanktioner om dess bestämmelser inte efterföljs (Stranz 2007, s. 73). Stranz (2007, s. 83) menar att en stor del av direktiven är lokalt framtagna och därför är unika för den specifika organisation som handhar den, t.ex. genom att organisationsledningen utformar dessa för att tydliggöra organisationens hierarki. Ett annat exempel kan vara att det, enligt de nationella direktiven, skall vara vad en låginkomsttagare på orten har råd med som ska agera mall för vad som är acceptabla boendekostnader för en socialbidragstagare, och detta beslut fattas i sin tur av respektive organisation (Stranz 2007, s. 74).

Standarder är råd och har en frivillig karaktär, det finns alltså inga uppenbara sanktioner

knutna till dem. Ett exempel på en standard som är aktuell för denna uppsats är Socialstyrelsens allmänna råd för socialbidragshandläggning, en text ämnad att hjälpa socialarbetare i deras arbete, men som på inget sätt är tvingande (Stranz 2007, s. 74, Brunsson 1998, s. 15). De har en tydlig upphovsman och Brunsson (1998, s. 15) menar att deras frivilliga karaktär gör att det inte är upphovsmannens auktoritet eller makt som motiverar mottagarna till att använda dessa allmänna råd. Det är snarare så att för att få mottagarna att tillämpa råden i verksamheten, handlar det om att göra det klart för mottagaren att det är i dennes intresse att använda sig av dessa råd. Införlivandet av standarder inom en organisation kan ge upphov till tolkningsvariationer vilket i sin tur kan minska den likriktning som standarder annars ger (Stranz 2007, s. 75).

Slutligen är normer en kategori som skiljer sig påtagligt från direktiv och standarder då de oftast inte är nedteknade eller har någon tydlig upphovsman (Stranz 2007, s. 75, Brunsson 1998, s. 15). Stranz (2007, s. 75) menar att direktiv och utökad professionalisering kan ha en normativ, eller normskapande effekt. SoL fastställer t.ex. socialbidraget som samhällets yttersta skyddsnät och en ökad professionalisering medför gemensamma utbildningar som i sin tur bidrar till att fler kommer i kontakt med en och samma normapparatur. Stranz (2007, s. 76) menar på att detta medför att aktörerna inte kan tänka sig att handla eller agera på annat sätt än enligt normerna och att det därför är troligt att socialarbetarnas normativa förhållningssätt gentemot socialt utsatta personer avviker från andra yrkesgruppers.

Vi tror att vi kan nå en ökad förståelse kring riktlinjernas implementering och institutionaliseringsprocess, genom att se denna process i ljuset av just den nyinstitutionella teorins avsnitt idéspridning och institutionalisering. Uppdelandet av regler i direktiv, standarder och normer ger oss en bra karta av hur tvingande en regel kan vara. Vi ska försöka belysa i vilken typ av regel som riktlinjerna hör hemma.

## 6. Resultat och analys

Nedan presenteras vår analys som baseras på den empiri vi har samlat in i form av intervjuer och riktlinjer. Till vår hjälp i analysen har vi även den litteratur vi har använt samt de ovan presenterade teorierna. Analysen är uppdelad i olika teman, utefter teman vi har använt oss av under intervjuerna. Dessa teman är sedan indelade i underrubriker utifrån vad vi tycker är mest intressant för vår studie.

### 6.1. Sanktioner och incitament

I vår studie har vi bl.a. intresserat oss för vad det är som får socialsekreterare att implementera en kommuns lokala riktlinjer i sitt dagliga arbete. Frågor som vi, bland andra, har försökt att få svar på under studiens gång är; *“Finns det några sanktioner att sätta in mot en socialsekreterare som inte använder sig av riktlinjerna? Vad finns det annars för incitament för att använda sig av riktlinjerna?”*, och de svar vi har tagit del av ger oss en intressant bild av hur det är att arbeta som socialsekreterare i arbetet kring ekonomiskt bistånd. Ebba har följande att säga när vi frågar henne ifall det finns några sanktioner att sätta in ifall man inte följer de lokala riktlinjerna:

“Nä. En tillsägelse eller så. Det är ju annat ifall man inte följer lagen. Men vi har ju full delegation, till och med mer än chefen. Jag kan bestämma precis vad jag vill, så länge jag kan motivera det enligt lagen, och lagen är ju rätt svävande.”

Andra socialsekreterare svarar liknande. Marie har följande att säga när vi, efter en längre diskussion, frågar henne huruvida de lokala riktlinjerna är att betrakta mer som råd och att man då, ifall man kan motivera det, egentligen inte hade behövt följa dem alls:

“Nä, exakt. Det finns ju inga sanktioner... så länge man håller sig inom rimliga gränser och kan motivera beslutet och att det är förankrat och att det är ett riktigt beslut, så finns det ju inga sanktioner för att man gör tvärtemot egentligen...”

I intervjun med Stefan på stadskontoret, förklarar Stefan syftet med de lokala riktlinjerna, att de ska innebära ett ytterligare stöd för socialsekreteraren i dess arbete, men att de är att räkna som råd.

Men om det inte finns några sanktioner och ifall man ändå, om beslutet går att motivera och faller inom ramarna för vad som är lagligt, kan gå *“tvärtemot”* vad de lokala riktlinjerna säger, varför finns de då överhuvudtaget? Stefan nämner att ett incitament till att följa riktlinjerna, är att de lokala riktlinjerna är ett politiskt beslut och därför ska följas. Under

intervjuernas gång är det framförallt ett annat tema än det som Stefan tar upp som återkommer ständigt. Tove säger bl.a.:

“[...] vi måste använda oss av riktlinjerna. Vi är uppdelade i flera stadsdelar, så det är viktigt att vi handlägger ungefär detsamma, att vi utgår ifrån samma källa. Att inte stadsdel 1 beviljar en säng för 5000 kr och sen stadsdel 2 en säng för 1000 kr, det ska bli rättvist, likadant för alla.”

Rättsäkerhet och likabehandling är den motivering, det incitament för användning av lokala riktlinjer som uppkommer flest gånger under loppet av våra intervjuer med socialsekreterarna. De verkar beakta den grundprincip som Hydén et al (1995) presenterar och som säger att personer med jämförbara biståndsbehov bör få tillgång till likvärdiga insatser. Det är tydligt att de värderar likabehandling högt i sitt arbete och menar därför att de lokala riktlinjerna utgör ett steg i rätt riktning mot rättsäkerhet. Erik förklarar om riktlinjerna att:

“[...] Dom fyller ju en funktion. Meningen är att medborgarna i staden ska få... det har med rättsäkerhet att göra, [...] alltså att man ska få likabehandling. Det ska inte skilja sig mellan de olika stadsdelarna för likvärdiga ansökningar, så därför har man då kommunala riktlinjer för en rad olika saker.”

#### **6.1.1. Direktiv och standarder**

Stranz (2007) och Brunsson (1998) definierar ett direktiv som en regel som är tvingande till sin natur genom att det finns sanktioner att sätta in mot de som inte följer dem, samt att det har utfärdats från någon med stor auktoritet och makt. Det verkar finnas en tvetydighet i hur tvingande de lokala riktlinjerna är i sig. Å ena sidan finns det inga sanktioner att sätta in mot de som väljer att inte följa dem och de borde då inte kunna falla in under begreppet direktiv. Å andra sidan finns det en grupp på stadskontoret vars uppgift bl.a. är att ta fram dessa riktlinjer. Riktlinjerna måste sedan också godkännas av kommunstyrelsens Vård- och omsorgsutskott, en institution som, i detta sammanhang, borde kunna räknas till en institution med makt och auktoritet. Vidare uttrycker Tove ovan att man “*måste*” använda sig av riktlinjerna, vilket tyder på att i alla fall en socialsekreterare har uppfattat riktlinjerna som tvingande. Trots detta verkar riktlinjerna mer falla in under begreppet standarder. En standard definieras av Stranz (2007) och Brunsson (1998) som råd, vilka är frivilliga att efterfölja. För att dessa råd sedan ska efterföljas, menar Brunsson (1998) att de måste utformas på ett sätt som gör att de som ska använda sig av dem ser poängen med detta, att det är i den personens intresse. När det gäller riktlinjerna är det tydligt att socialsekreterarnas intresse handlar om att



de vill arbeta för ökad rättsäkerhet och likabehandling för brukaren, vilket går i linje med Brunssons tankar om att använda sig av standarder.

Socialsekreterarna som vi har intervjuat har samtliga tryckt på detta med likabehandling över stadsdelsgränserna som något som prioriteras högt i deras arbete. Ebba har följande att säga om detta:

“[...] Det är svårt att förklara för den enskilde också, ‘Jag fick pengar när jag bodde där, varför får jag inte det när jag bor här?’”

## **6.2. Utformning och täckning**

De lokala riktlinjerna är utformade för att täcka in det som inte täcks av SoL, Socialstyrelsens allmänna råd och liknande dokument. Tanken är att de ska utgöra ännu en form av stöd för socialsekreterarna i deras arbete och vi har därför intresserat oss för huruvida riktlinjerna anses omfattande nog. Anser socialsekreterarna att de skulle vilja ha mer preciserade riktlinjer eller kanske till och med tvärtom? I intervjuerna har det framkommit att de flesta är nöjda med den nivå av precision eller specifikation som står att finna i riktlinjerna, dock önskar de ibland att en specifik sak skulle tas upp lite mer omfattande. Ett exempel på detta är att Erik gärna hade sett hur man som socialsekreterare som arbetar med ekonomiskt bistånd ska hantera ensamkommande flyktingbarn, något som inte tas upp alls i riktlinjerna just nu. Omfattningen på riktlinjerna är annars något man är nöjd med då det finns andra dokument att hämta stöd från, ifall det man söker inte tas upp där. Vidare har också socialsekreterarna ärendegenomgångar, där de tar upp fall som är intressanta eller särskilt svårbedömda.

Där riktlinjerna är särskilt specificerade bidrar de inte endast till att vara ett stöd för socialsekreterarna i deras arbete, utan de kan också innebära en faktor som komplicerar arbetet ytterligare. Ett exempel på detta är hur boendekostnaderna specificeras i riktlinjerna med uttryckliga hyresnivåer. Marie har följande att säga:

“[...] Sen tycker jag ju i vissa fall att det är lite småkämpigt med hyresnivåerna, vi har ju en centralt beslutad högsta godtagbara hyresnivå, beroende på hur familjebilden är. [...] Och ja, det kan vara svårt att hitta en lägenhet ibland för en ensamstående [...]”

Hon fortsätter dock diskussionen med att återigen peka på vikten av att riktlinjerna är just riktlinjer och att de därför går att kringgå vid särskilda behov:

“[...] alltså det är som jag säger, det är ingen lag, det är en riktlinje. Och om det är en person som får en hyra på 5200 kr (klart över norm, vår anmärkning) och har sökt lägenhet i tre år och bor på härbärke, så beviljar vi det, för det mesta.”

I intervjun med Stefan på stadskontoret tog vi upp detta exempel; hur socialsekreterare ibland fattar beslut som går utanför riktlinjerna när det gäller hyror, på vilket Stefan svarade:

“Ja, men så är det. Och det är bra, det gläder mig att höra det, då fungerar det som det ska. För det som står i riktlinjerna är att det finns vägledande belopp, som ska vara vägledande för bedömningen... men man ska alltid göra en individuell bedömning.”

Socialsekreterarna gör alltså rätt i detta, i alla fall i förhållande till hur riktlinjerna är tänkta att användas. Det är alltid en individuell bedömning som ska göras, och ifall det visar på att personens behov går utanför det som sägs i riktlinjerna, då är det den bedömningen man ska göra. Handlingsområdet är alltså stort trots specifika riktlinjer och så länge beslutet kan motiveras utifrån den enskildes behov, kommer denna bedömning att gå först.

Vidare uttrycks en del frustration av Tove angående riktlinjernas uppdatering av hyror. Hon tycker inte att riktlinjerna följer hyresutvecklingen; ifall en hyra höjs med 100-300 kr under ett år, tas inte detta med i riktlinjerna genom att högsta godtagbara hyreskostnader justeras för att passa hyreshöjningen. Stefan menar på att hantering av spänningsfältet mellan individuell bedömning och en allmängiltig likställighet är tjusningen med arbetet kring ekonomiskt bistånd. Det är ofta i den balansgången som vi hamnar i, när vi diskuterar kring riktlinjernas funktion. Vad går först; en allmängiltig likställighet eller individuella och enskilda bedömningar?

### **6.2.1. Lokala förändringar av lokala riktlinjer**

I stadsdel 1 framkom att man har gjort en lokal förändring av riktlinjerna angående hur mycket pengar som beviljas till ansökandet av bidrag till hemutrustning. I riktlinjerna, sidan 7, står att läsa:

“För de vanligast förekommande kompletteringarna (till hemutrustning, vår anmärkning) är följande högsta belopp vägledande om inte den individuella prövningen motiverar annat. Säng och sängutrustning 2000 kr [...]”

Ebba berättar att man i stadsdel 1 har gjort en egen lista över det billigaste som finns att erbjuda inom hemutrustning, bl.a. om sängar:

“Mm... för där har vi använt dom mycket (riktlinjerna har använts mycket i bedömning av kostnader till hemutrustning, vår anmärkning) men nu har vi gjort en egen lista på, där vi har gått igenom det billigaste, sak för sak. I riktlinjerna står, det vet jag i alla fall, en säng kan beviljas upp till 2000 kr, vilket vi tyckte då var helt orimligt, det är löjligt mycket pengar... där har vi... 1150 kr tror jag vi kom fram till.”

Beloppen som listas i riktlinjerna ska här vara vägledande om inte den individuella prövningen motiverar annat. Är det då så att socialsekreterarna genom att göra en lokal förändring av riktlinjerna på detta vis, ändå kan sägas ha genomfört en individuell bedömning som kan anses berättiga en halvering av bidragsnivån på sängar? Vi lyfte frågan till Stefan och han menar att det inte var så det var tänkt när de skrev in summan i riktlinjerna. Stefan menar att hemutrustning lätt kan bli en “*symbolfråga*”, och att det är just därför de har riktlinjer för detta, för att garantera en likabehandling:

“[...] det är precis därför det finns riktlinjer kring det och då är ju utgångspunkten att ‘individens behov av säng, skaffar det, eller säger att han behöver det, och säger då vad den kostar, vad den behöver’, och så länge det ligger inom det som riktlinjerna säger, då ska man få det.”

Hur kan vi då förstå detta? Ifall man utgår ifrån de tankar som presenteras i teoriavsnittet om institutionaliseringens tre led, kan man här tänka sig att det i det för-institutionaliserade stadiet har introducerats nya riktlinjer för kommunen. Detta kommer från en organisation som står i nära kontakt med socialkontoret, nämligen stadskontoret. I det andra stadiet, det semi-institutionaliserade stadiet, sker här en viss samsyn kring värdet av det nya tankesättet och här kan man då fråga sig ifall denna samsyn har gett önskat resultat. Har förändring i de värderingar som följde med riktlinjerna skett på gräsrotsnivå och i sådana fall, har det resulterat i en lokal förändring av hanteringen av ansökan för bidrag för säng och sängutrustning? Enligt teorin är det i det tredje ledet av institutionalisering som den förändrade hanteringen av ansökan för bidrag för säng och sängutrustning sedimenteras, och därför ifrågasätts inte längre förändringen som har skett på gräsrotsnivå. Detta ser vi tydligt i Ebbas kommentar om att den kommunala riktlinjen för vad en säng får kosta är alltför hög. En individs handlingsutrymme är störst i det tidigare stadiet, kanske har här skett en diskussion som resulterat i att man har slutit sig till att man anammar en del, men inte allt, som de nya riktlinjerna för med sig. Inom den nyinstitutionella forskningen talar man om *översättning* som ett sätt att förstå det skede där mottagarna av det nya omvandlar detta till sin egna lokala kontext, för att sedan implementera denna nya variant i sin respektive organisation.

Vidare menar man att en idé omvandlas till dessa lokala förhållanden i relation till hur specificerade instruktionerna är. Stefan berättade att då de hade arbetat färdigt med utformningen av riktlinjerna och skulle påbörja arbetet med att distribuera dessa till alla stadsdelarna, gick han även ut med en förfrågan om att han kunde komma och besöka de olika stadsdelarna för att svara på frågor och berätta om hur de hade tänkt att de nya riktlinjerna skulle användas, vad som var dess syfte. Vissa stadsdelar tackade nej till detta, vilket kan bero på att detta snarare var en revidering av de äldre riktlinjerna och därför inte innehöll någonting nytt eller konstigt, menar Stefan. Likväl kan vi fråga oss ifall stadsdel 1 var en av de stadsdelar som tackade nej till Stefans förslag om en genomgång, då det skulle kunna vara en orsak till att organisationen inte anammade det belopp som riktlinjen förde med sig.

### **6.3. Funktion**

#### **6.3.1. Stöd och verktyg**

I Stadens lokala riktlinjer formuleras vad som ska tas ställning till vid kommunens utgivande av försörjningsstöd. Den högsta auktoriteten är SoL. Sedan finns Allmänna råd och som komplement till dessa finns en handbok som socialstyrelsen har gett ut. Denna heter *”Ekonomiskt bistånd – stöd för rättstillämpning och handläggning”* och innehåller hänvisningar till socialtjänstlagens förarbeten, rättsfallsreferat, beslut från JO samt praktiska råd och exempel. Högsta förvaltningsdomstolens och Kammarrättens prejudicerande domar ska även ligga till grund för tillämpningen. Rutiner för situationer eller ansökningar utöver vad som står i dessa styrdokument, har Staden utformat lokala riktlinjer vars syfte är att:

”underlätta den delegerade beslutsordningen samt säkerställa att likställighet råder i kommunens olika delar.” (Stadens riktlinjer)

Tanken med riktlinjerna är inte att sätta sig över vare sig lag, nationella riktlinjer eller prejudicerande domar. Detta konstaterar även Svensson (2000, s. 260). Han uttrycker att de kommunala normerna inte är bindande för biståndshandläggarna på samma sätt som en lag eller förordning är det. De är snarare att se som rekommendationer och därför är det rimligt att kommunerna får utforma dessa utan uttryckligt bemyndigande i lag. En annan fråga däremot är om biståndshandläggarna är skyldiga att följa den kommunala normen. Generellt sett är en arbetstagare skyldig att följa sin arbetsgivares direktiv. Däremot gäller den arbetsrättsliga principen att en anställd inte är skyldig att utföra en order som strider mot lag

(Svensson 2000, s. 324). Stefan förtydligar förhållandet mellan riktlinje och lag när han säger följande om riktlinjerna:

”Ja, det är ju en riktlinje[...] och de är beslutade av kommunstyrelsen, så att man ska följa dom, men sen är det ju alltid, man fattar beslut enligt SoL och det är viktigt att veta också att om det t.ex. går till domstol så håller det inte att säga ‘vi har fattat det beslutet för att det står i riktlinjerna’ utan man måste visa att man gjort en individuell bedömning i det enskilda fallet utifrån lagstiftningen osv. och det är alltid grunden.”

Vi kan alltså se att tanken med riktlinjerna är att fungera som ett stöd och verktyg när ingen annan vägledning finns att tillgå. Men riktlinjerna gör aldrig anspråk på att ha samma auktoritet som lag eller dylikt.

I intervjuer med de fyra socialsekreterarna växer det fram en enhetlig bild av riktlinjerna, som går hand i hand med tanken om riktlinjerna som ett stöd och vägledning. Samtliga uttrycker att riktlinjerna fyller en funktion och att de behövs i arbetet. Däremot kunde vi märka att i stadsdel 1 fanns det en något friare attityd till riktlinjerna. Ebba sade:

”vi utgår ju ifrån dom, men jag vet inte exakt vad som står i dom nu.”

Marie sade:

”Jag får väl säga att vi använder dom i vårt arbete, och vi pratar om dom när det kommer upp frågor där vi behöver beröra dom, så dom finns med.”

I stadsdel 2 menar vi att representativa svar om riktlinjerna var följande. Tove sade:

”Det är vårt verktyg och vägledning.”

På frågan om de fyller någon funktion, svarar Erik:

”Ja, det gör dom [...] jag har dom i pärmen på kontoret och bläddrar i dom när jag behöver dom.”

Riktlinjerna finns med som just ett stöd och verktyg hos alla våra intervjupersoner. Gemensamt för alla fyra var också att de alla tryckte på vikten av att göra individuella bedömningar, vilket innebär att man kan frånga riktlinjerna om det finns en bra motivering. Även Stefan trycker också på vikten av att göra individuella bedömningar och detta verkar ha slagit rot i de två undersökta stadsdelarna.

Tove tyckte det var skönt att ha riktlinjerna som ett stöd när hon tvingades bevilja ett lägre belopp än vad klienten ansökte om. Hon försöker i de situationerna förklara att hon är myndighetsutövare och att det inte är något personligt agg hon har mot klienten. Med vissa klienter som vill se till regler och paragrafer, hänvisar hon då till riktlinjerna och då hjälper det henne att ha dessa.

Vi har också sett att riktlinjerna är ett extra stort stöd när man är ny på arbetsplatsen eller eventuellt när man ställs inför en ovanlig situation. Erik svarar på frågan om han använder dem mer när han var ny på arbetsplatsen:

“[...] jo, det gjorde jag nog [...] för i början så var man nog [...] lite sämre på att göra individuella bedömningar än vad man är nu.”

Marie verkar också mena att riktlinjerna är speciellt viktiga att ha som ny på socialkontoret. På frågan om hon tycker att riktlinjerna är i lagom omfattning, svarade hon:

“Jag tycker det, sen hade det ju kanske sett annorlunda ut ifall ni hade intervjuat någon som jobbat här i ett år.”

När vi talar med Marie kring huruvida delar av riktlinjerna är mindre relevanta att överhuvudtaget finnas med i riktlinjerna, frågade vi henne följdriktigt om vissa saker inte används så ofta. Hon svarade:

”Ja, och då kan jag tycka desto viktigare att det finns riktlinjer om det. För när det väl dyker upp, så vet man var man ska leta någonstans.”

Som etablerad på en arbetsplats, när man handskas med så att säga vanliga klientsituationer och när tydlig vägledning finns att tillgå på andra håll, minskar betydelsen av riktlinjerna. Men det råder emellertid ingen tvekan hos socialsekreterarna att de behövs.

### **6.3.2. Institutionalisering – att ha det i ryggmärken**

Vi tycker oss kunna konstatera att riktlinjerna i högre utsträckning är institutionaliserade i stadsdel 1 än i stadsdel 2. Det verkade som att Marie och Ebba hade integrerat riktlinjerna i sitt arbete på ett annat sätt än vad Erik och Tove hade gjort. För Marie och Ebba verkade riktlinjerna framstå som något man inte talade lika konkret om, eftersom de redan verkade finnas inlärd i arbetsrutinerna. Socialsekreterarna i stadsdel 1 använde sig av riktlinjerna och slog upp dem då och då för att se vilka belopp som anges m.m. Däremot uttrycker Ebba att:

”vi använder dom så mycket att man vet ju liksom, det står i ryggmärgen. Man vet ändå [...] vissa tror jag nog aldrig har sett dem.”

Vi menar oss se att riktlinjerna i stadsdel 1 är institutionaliserade och sedimenterade i högre utsträckning än i stadsdel 2. Det förefaller vara så att riktlinjerna i stadsdel 1 ”*sitter i väggarna*” i högre utsträckning än vad de gör i stadsdel 2. Det kan anses positivt att riktlinjerna är institutionaliserade. Att riktlinjerna ”*sitter i väggarna*” kan anses som en lyckad implementering av riktlinjerna i den lokala kontexten. Risken är dock att man glömmer bort vad som står där, när de inte finns med tillräckligt konkret i verksamheten. Stefan uttrycker det på följande vis:

”Det man får vara vaksam på är att det som sitter, det är det som är mest aktuellt, alltså inte det man gjorde, det som gällde för 10 år sedan. Jag tror ändå att det är bra med en genomläsning minst en gång om året.”

Vår uppfattning är emellertid att, på samma gång som riktlinjerna är institutionaliserade i högre utsträckning i stadsdel 1 än i stadsdel 2, så styrs socialsekreterarna i stadsdel 1 av egna uppsatta ideal vad gäller generositet i högre utsträckning än vad socialsekreterarna i stadsdel 2 gör. Om dessa ideal styr, skulle det också kunna innebära att riktlinjerna är sämre implementerade i stadsdel 1 än i stadsdel 2. En fråga vi då kan ställa oss är huruvida det är möjligt att skilja på institutionalisering och implementering på detta vis. En av de specifika frågorna vi ställde till de fyra socialsekreterarna var om de tyckte att Staden var balanserad, restriktiva eller generösa vad gäller vad som är skäligt i skäliga kostnader. Generellt sett tyckte socialsekreterarna i stadsdel 1 att Stadens riktlinjer för skäliga kostnader är generösa, medan socialsekreterarna i stadsdel 2 i högre utsträckning tyckte att de var restriktiva. Ebba berättade att hon tror att vissa på hennes avdelning inte har sett riktlinjerna och Marie återkommer ofta till att hon och hennes kolleger är ”*resonabla*” och att det viktiga är att man kan motivera ett beslut. Attityden till riktlinjerna på stadsdel 2 verkar i högre utsträckning än i stadsdel 1 vara att man ska titta i riktlinjerna. Erik säger att man ska göra det och Tove säger att de måste använda sig av riktlinjerna. Vi kan konstatera att vi ser en tendens till att socialsekreterarna i stadsdel 1 i högre utsträckning än socialsekreterarna i stadsdel 2, har en friare inställning till riktlinjerna och att de ser sig som ganska generösa. När vi samtalar med Ebba om vikten av likabehandling av klienterna inom hela Staden, framkommer Ebbas bild tydligt av hur hon ser på just sin stadsdel. Hon sade:

”Vi är mer givmilda, jag tror det. Alltså, de gånger där man både kan avslå och bevilja så tror jag att vi beviljar oftare.”

Vad kan då denna eventuella olikhet i implementering bero på? I Grape et al. (2006, s. 31) menar Røvik att en orsak till i vilken utsträckning en idé implementeras i en verksamhet, beror på det dubbla förhållningssätt som utmärker en organisation. Å ena sidan vill en organisation passa in i en mall, å andra sidan vill en organisation på något sätt utmärka sig. Kanske vill socialsekreterarna i stadsdel 1, i likhet med Røviks resonemang, utmärka sig så till vida att de är generösa. Det skulle i så fall i enlighet med Røviks teori minska graden av implementering av riktlinjerna i stadsdel 1.

Vad gäller generositet kan vi alltså skönja ovan nämnda skillnad. En orsak till olikheter i implementeringen är hur specifika instruktionerna är. Det tänker vi handlar framför allt om hur specifika instruktionerna är i riktlinjesdokumentet om hur det ska användas samt hur specifika instruktionerna är från chefen i den lokala kontexten. Vi menar att riktlinjerna inte är specifika vad gäller hur ofta socialsekreterarna ska titta i riktlinjerna och på vilket vis de ska användas, t.ex. om varje socialsekreterare måste ha dokumentet i en pärm på kontoret eller om de måste titta i riktlinjerna inför varje större beslut. Vidare beror implementeringsframgången mycket på i vilken utsträckning chefen trycker på vikten av att studera riktlinjerna. Dessa två faktorer kan rimligtvis påverka mycket för den enskilde socialsekreterarens konkreta användning av de kommunala riktlinjerna. Detta går i linje med vad vi tidigare har tagit upp om vad som motiverar en person att följa standarder.

I nyinstitutionell teori talas det om institutionaliseringsprocessen på organisatorisk nivå. I detta fall skulle vi kunna se på den institutionaliseringsprocess som äger rum hos den enskilde handläggaren. När det kommer en ny handläggare till en avdelning, blir riktlinjerna presenterade för denne. Snart tar den nye handläggaren till sig allt mer av innehållet och integrerar det med sig själv. Givetvis kan det finnas synpunkter på innehållet, men i det stora hela accepteras riktlinjerna. Till slut är riktlinjerna, genom kontinuitet över tid, institutionaliserade och sedimenterade. Det är då vi menar att riktlinjerna sitter "*ingrott i ryggraden*" och "*står i ryggmärgen*". Så verkar vara fallet speciellt i stadsdel 1. Här är riktlinjerna institutionaliserade samtidigt som vi tycker oss kunna se att man där inte är lika måna som i stadsdel 2 att hålla sig till riktlinjerna, vilket exemplet med normen för säng och sängutrustning visar.



### 6.3.3. Förändring av riktlinjerna

På frågan om hur Stefan tycker att socialsekreterarna ska gå till väga om de vill ändra något i riktlinjerna svarar han:

”Ta upp det på arbetsplatsen, till diskussion till att börja med då, med kolleger och chef så att säga [...] och är det något man tycker är oklart och som är fel, nånting som har ändrats i lagstiftningen som inte har hängt med, så kontaktar chefen oss och så reviderar vi det...”

Överlag är socialsekreterarna i Staden medvetna om sina möjligheter att ge förslag till förändringar på riktlinjerna. I en organisation som omfattar många medarbetare, är det lätt att tro att medarbetarna känner att det inte är någon idé att försöka påverka. Vi uppfattade det däremot som att socialsekreterarna, speciellt de i stadsdel 1, kände att de var välkomna att lyfta upp saker till gruppen som sitter på stadskontoret och reviderar riktlinjerna. Förvisso uttrycker några tvivel hur mycket deras ord egentligen väger. Tove är den som i lägst utsträckning ser sig kunna förändra riktlinjerna. På frågan om hon kan påverka riktlinjerna svarade hon:

”Jag tror inte att jag kan påverka dom. Vi kanske kan diskutera i olika grupper och förmedla vidare...”

Socialsekreterarna verkar överlag vara nöjda med denna grupp på stadskontoret. Marie uttrycker det på följande vis:

”Ja, huvudsaken är att man känner att man kan lyfta upp saker, och att det faktiskt diskuteras. Vi har en bra grupp på stadskontoret som sitter och diskuterar om saker [...] och då kan vi skicka frågor till den gruppen och få svar på hur dom resonerar kring vissa saker och så.”

## 6.4. Rangordning

Under intervjuerna bad vi de olika intervjupersonerna att rangordna sex olika lappar enligt principen mest tvingande högst upp, minst tvingade längst ner. På lapparna hade vi skrivit följande, “SoL”, “Socialstyrelsens allmänna råd”, “Lokala riktlinjer”, “Kollegors råd och anvisningar”, “Arbetsplatsens rutiner” och “Chefens order”. Intervjupersonerna fick sedan fritt positionera ut lapparna: några valde att lägga dem i en rak linje medan andra hade en mer pyramidliknande struktur. Tanken bakom detta moment i intervjuerna var delvis givetvis att se hur intervjupersonerna såg på just hur tvingande olika aspekter i arbetet är, men också att bryta upp intervjun med ett moment som var mer visuellt. Vi kunde också genom att titta på

hur lapparna positionerats ut ställa detta mot vad intervjupersonerna tidigare hade sagt i intervjun om någon aspekts tvingande natur.

SoL var enligt våra intervjupersoner den mest tvingande av alla aspekter, vilket går i linje med vad de tidigare har sagt i intervjuerna; av alla lapparna är det bara SoL som utgör ett direktiv, en lag. Resten kommer alla att falla in under standarder eftersom de utgör råd och är utformade för att bl.a. öka rättssäkerheten nationellt och kommunalt genom att fungera som mallar för beslut.

Marie hade tidigare i intervjun uttalat sig om att de lokala riktlinjerna på intet sätt är tvingande, att det inte finns några sanktioner att sätta emot en person som väljer att bortse från dem. Ändå valde hon att placera lappen med texten "*Lokala riktlinjer*" näst högst upp i rangordningen, något som vi observerade under intervjun och frågade om. På detta svarade Marie:

“Ja, för dom är ju byggda på socialstyrelsens allmänna råd och jag, jag tänker liksom på, vart vänder jag mig först när jag vill ta reda på någonting, och då är det till dom lokala riktlinjerna, sen går jag vidare, om jag inte hittar det där, så går jag till nästa steg och då blir det ju den där boken som är skriven av socialstyrelsen, som jag antar är kopplad till de här allmänna råden.”

Det står klart att det inte finns några sanktioner att sätta in mot de som inte följer riktlinjerna, då de är råd. Dock visar ovanstående citat att Marie tycker att riktlinjerna fyller en viktig funktion som vägledning och som kunskapskälla.

Det finns inget sätt att garantera att alla intervjupersoner uppfattade uppgiften på samma sätt, varför det blir svårt att göra stora generaliseringar kring lapparna. Dock kan en viss trend ändå skönjas och resoneras kring. Nedan följer en presentation över hur de olika intervjupersonerna rangordnade de olika lapparna.

POSITION	MARIE	EBBA	ERIK	TOVE
<i>Mest tvingande</i>	SoL	SoL	SoL	SoL
	<b>Lokala riktlinjer</b>	(Egen logik)	Allmänna råd	Allmänna råd – <b>Lokala riktlinjer</b>
	Allmänna råd	Allmänna råd – Kollegors råd och anvisningar	<b>Lokala riktlinjer</b>	
	Kollegors råd och anvisningar		Chefens order	Rutiner på arbetsplatsen
	Rutiner på arbetsplatsen		Rutiner på arbetsplatsen	Kollegors råd och anvisningar
<i>Minst tvingande</i>	Chefens order	Chefens order – <b>Lokala riktlinjer</b> – Rutiner på arbetsplatsen	Kollegors råd och anvisningar	Chefens order

Mest intressant för denna studie var att de lokala riktlinjerna rangordnades lite olika från person till person. Två gånger kommer de näst högst i rangordningen, en gång tredje högst och Ebba valde att placera de lokala riktlinjerna, tillsammans med Chefens order och rutiner på arbetsplatsen längst ner i rangordningen. Ebbas rangordning är överhuvudtaget den som mest sticker ut i jämförelse med de andras. Ebba resonerade som så att det enda tvingande som fanns bland lapparna var SoL, resten spelade mindre roll i sammanhanget. När hon först ögnade igenom lapparna konstaterade hon att det som hon själv tyckte var viktigast i arbetet, hennes egen logik, inte stod med på någon lapp och i sådana fall hade kommit näst högst upp i rangordningen, precis efter SoL. Vi har därför skrivit in det inom parentes i presentationen ovan. Under intervjun reagerade vi på Ebbas val att placera in ”Egen logik” direkt under SoL.

Vi förstår att det egna förhållningssättet betyder mycket i socialt arbete och att det ibland/ofta inte går att säga vad som är rätt eller fel. I åtanke av att SoL emellertid i stora delar inte ger specifik vägledning och dessutom fungerar som en ramlag, inser vi att man kan få in många olika slags bedömningar i SoL inom ramen för vad som är ett riktigt beslut. Marie säger om lagen och riktlinjerna att:

”Lagen och riktlinjerna är ju så pass allmänt ställda att det är [...] väldigt lätt att göra rätt.”

Marie verkar alltså mena att det är lätt att göra en rätt bedömning när man håller sig inom lagen och riktlinjerna. Vad som menas med detta är att lagen är så pass vagt formulerad, ramlag som den är, att alla beslut som kan motiveras utifrån den enskildes behov, också kan fattas. Mot bakgrund av detta, menar vi att det kan anses problematiskt att likt Ebba, efter den vaga ramlagen SoL, framför allt vilja hålla sig till sin egen logik. Det ska betänkas att vi bad socialsekreterarna att placera lapparna efter hur tvingande de är till sin natur. Detta innebär, förutsatt att instruktionen uppfattades på rätt sätt, att Ebba menar att hennes egen logik, näst efter SoL, är det mest tvingande av de sex lapparna. Eftersom SoL, som nämnts ovan, är en vagt formulerad lag och inte är ett tydligt verktyg för hur enskilda ansökningar ska hanteras, är det rimligt att tänka sig att biståndshandläggaren ganska snart ser till andra mer preciserande styrdokument. Marie berättade att hon efter SoL går till de lokala riktlinjerna. Ifall Ebba tillämpar liknande resonemang som Marie, går hon direkt från SoL till sin egen logik istället för till andra styrdokument.

## **6.5. Specifika frågor**

Syftet med Stadens riktlinjer är som bekant bl.a. att säkerställa att likställighet råder i kommunens olika delar. Under intervjuerna med de fyra socialsekreterarna ställde vi några specifika frågor kring innehållet i riktlinjerna. Genom att ställa dessa frågor, fick vi en uppfattning av hur socialsekreterarna tänkte kring innehållet och vi fick därmed en ökad förståelse av i vilken mån riktlinjerna i slutändan bidrar till ökad likställighet.

### **6.5.1. "Aktivt söka arbete"**

Vi har sett att riktlinjerna fungerar som ett stöd och verktyg när övriga styrdokument inte ger någon vägledning. I en situation när biståndshandläggaren vänder sig till riktlinjerna för att få vägledning, är det därmed rimligt att anta att riktlinjerna ska ge viss vägledning. Faktum är dock att vid en närmare granskning av riktlinjerna, upptäcker granskaren att de i en hel del frågor inte lämnar konkret vägledning. I våra intervjuer med de fyra socialsekreterarna och

med Stefan, visade det sig tydligt att mycket av biståndshandläggarnas arbete vid behandling av biståndsansökan, handlar om att göra en individuell bedömning av klientens situation. I riktlinjerna står det att:

”Arbetslösa som står till arbetsmarknadens förfogande ska aktivt söka arbete för att vara berättigade till försörjningsstöd eller annat ekonomiskt bistånd.”

Vi frågade de fyra socialsekreterarna vad det innebär att ”*aktivt söka arbete*”. De var eniga i att det handlar just om att se individuellt på situationen. Erik, som även är den socialsekreterare som har arbetat kortast tid med ekonomiskt bistånd, var mest konkret och menade att:

” [...] vi brukar kanske tänka att om man är arbetslös så ska man kunna söka ett jobb om dan i alla fall”

Men även han tillade att det handlar om att komma överens med klienten och göra en individuell bedömning. Vi kan alltså konstatera att det dokument som är tänkt att fungera som vägledning, i flera fall inte ger någon konkret vägledning. Varför är det så? Kanske Tove kan ge ökad förståelse för riktlinjernas vaghet. Hon säger:

”Det hjälper mig inte när dom skriver 40 olika arbeten, så vi hinner aldrig kontrollera om de har sökt eller inte, så det är bättre att dom förklarar för mig hur har du sökt arbete, har du skrivit din ansökan, har du kontakt via telefon, har du fått svar, har du varit på anställningsintervju [...]. Och sen om man bara ska räkna 1, 2, 3, 4... aha 20 [...]du hjälper inte folk på detta viset, det är bättre att aktivera dem.”

Ebba säger följande om hur hon bemöter klienter vad gäller arbetssökande:

”[...] det kan ju hända nåt en månad ‘min pappa dog och jag var jätteledsen’, om det är en tillfällighet, om det är en som vanligtvis sköter sig, då har man ofta overseende.”

Det var även just detta som Stefan tryckte på – han menade att det som är intressant är vad man kommer överens om utifrån den enskildes förutsättningar och önskemål. Utifrån vad vi har förstått, handlar det alltså mycket om att göra en individuell bedömning och se till klientens aktuella situation.

Vi kan emellertid fråga oss varför det överhuvudtaget står med att klienten ska ”*aktivt söka arbete*”. Det råder knappast någon tvekan om att biståndshandläggarna genom att läsa SoL, har detta klart för sig då det i SoL står att läsa att klienten ska göra vad den kan för att klara sin försörjning. Stefan gör det även klart att det står mycket i ”*Ekonomiskt bistånd – stöd för*

*rättstillämpning och handläggning*” om vad ett aktivt arbetssökande innebär. Stefan har tidigare sagt att om vägledning om en specifik sak kan fås på annat håll än i riktlinjerna, ska det generellt sett inte upprepas i riktlinjerna. Han gör dock ett undantag och menar att det är viktigt att trycka på barnperspektivet i riktlinjerna, trots att det tydligt framkommer i andra källor. Han menar nämligen att:

”[...] men det har vi tyckt att det här är ett så viktigt område kring barnperspektivet att vi vill lyfta fram det här i alla fall...”

Kanske är det så att detsamma gäller angående klientens arbetsansökan, att det är så viktigt att det behöver förtydligas ytterligare i riktlinjerna. Det kan dock förefalla märkligt att man trycker på vikten av att aktivt söka arbete, med tanke på att det dels framkommer med önskvärd tydlighet i flera andra källor och det ger även ingen konkret vägledning i det dokument som är tänkt att ge vägledning. Den enda rimliga slutsats vi kan dra av att det står med, är helt enkelt att ett aktivt arbetssökande, liksom att ha med barnperspektivet, är så viktigt att det tål att upprepas.

### **6.5.2. Överenskommelse**

Mot slutet av riktlinjerna står det att läsa angående försörjningsstöd för längre perioder:

”För vissa grupper kan försörjningsstöd beviljas för längre perioder. Grupper som bör kunna omfattas av sådana beslut är t ex föräldralediga, långtidssjukskrivna och vissa äldre arbetslösa. Hur och hur länge måste grundas på en överenskommelse med den sökande och utgå från de individuella förhållandena.”

Det intressanta med användningen av ordet överenskommelse i riktlinjerna, är att se vad som läggs i ordet i det konkreta mötet mellan handläggare och klient. Överenskommelse innefattar att båda parter går med på ett förslag. Vår förförståelse av ordet är att det sker mellan personer som båda har möjlighet att inte gå med på förslaget om de så önskar. NE:s definition av överenskommelse lyder, ”*handlingslinje som bestämts i samråd med ngn el. mellan inblandade parter*”. Då frågar vi oss hur detta är möjligt i ett möte mellan en klient och en handläggare där handläggaren ensam har rätt att ta ett beslut som berör klienten.

I intervjuerna med de fyra socialsekreterarna frågade vi dem hur de ser på ordet överenskommelse och vad det innebär för dem. Vi kan konstatera att alla fyra socialsekreterare på det hela taget lämnar liknande svar på frågan. De verkar alla betona att det är viktigt att låta klienten komma till tals och att klienten ska känna sig delaktig. Det finns

emellertid nyansskillnader i svaren. Det går dock inte att i denna fråga få en enhetlig bild av varje stadsdel, eftersom svaren inom en och samma stadsdel kan skilja sig mer åt än vad svar från olika stadsdelar gör. Ebba säger följande om vad överenskommelse innebär för henne:

“För mig är det såklart mellan jämlikar och jag poängterar ofta det för mina klienter [...] och det poängterar jag ofta; ‘sitt inte och håll med utan säg vad du tycker – du får inte avslag för det’.”

Maries svar har en annan nyans. Hon säger så här:

”[...] jag ser det så att man ska komma överens men sen innebär inte det att klienten kommer med orimliga önskemål, det har hänt att klienten har sagt att de planerar att ligga och pilla sig i naveln på sofflocket och det är inte riktigt... då kan man inte nå någon överenskommelse det kan jag inte riktigt gå med på.”

De nyansskillnader vi kan se utifrån dessa två citat indikerar troligtvis inte att Ebba och Marie har vitt skilda uppfattning om vad det innebär att ha en överenskommelse med klienten. Dock verkar det vara så att Ebba är mycket noga med att se klienten som en jämlike och gör detta klart i mötet, medan Marie lägger fokus på att klienten måste uppfylla vissa kriterier för att en överenskommelse ska komma till stånd. Hon betonar att hon är en myndighetsperson som inte kan godkänna vilka önskemål som helst.

## 7. Avslutande diskussion

Avslutningsvis ämnar vi sammanfatta vad vi i denna uppsats har belyst kring Stadens lokala riktlinjer. Vi har inte gjort anspråk på att ge en bild av kommunala riktlinjer i landet som helhet, men vi har alltså försökt sätta in Stadens lokala riktlinjer i ett nationellt perspektiv så tillvida att vi har försökt förklara lokala riktlinjers funktion i landets kommuner. Vi tycker att vi har lyckats sätta fingret på många intressanta aspekter vad gäller hur Stadens lokala riktlinjer fungerar, hur de implementeras i två stadsdelar samt vilken roll de har i beslutsfattandet. I denna avslutande diskussion är tanken att de frågeställningar vi ställde oss inledningsvis, ska bemötas och besvaras i den mån det är möjligt. Men vi vill också ta upp de övriga områden som har dykt upp under arbetets gång, och som vi tycker är av stort intresse att bära med sig efter att denna uppsats har blivit läst. Detta är även ett exempel på varför kvalitativa metoder beskrivs vara ett induktivt förhållningssätt. Sammantaget tror vi att vår uppsats ger ökad förståelse och insikt i hur kommunala riktlinjer gällande ekonomiskt bistånd fungerar och används. Eftersom sådana riktlinjer finns över hela landet, är det av stor vikt för socialarbetare att lära känna dessa riktlinjer, som på ett konkret sätt påverkar det dagliga arbetet med ekonomiskt bistånd.

Så till våra frågeställningar som vi i analysen kursiverar. *Vad är då kännetecknande för Stadens riktlinjer i förhållande till andra kommuners riktlinjer?* Stadens lokala riktlinjer utgörs av ett dokument på ca 10 sidor, vilket är förhållandevis få sidor vid en överblick av närliggande kommuners riktlinjer. De är utformade för att täcka in områden som inte täcks av andra styrdokument. Gruppen på stadskontoret som arbetar med riktlinjerna har genomgående arbetat med denna målsättning. Dock kan vi konstatera att även om tanken är att de inte ska upprepa sådant som tas upp i liknande styrdokument, görs undantag för bl.a. barnperspektivet och arbetslinjen. Det är tänkt att riktlinjerna ska fungera som ytterligare vägledning och stöd, men trots detta finns en hel del begrepp i riktlinjerna som ställer fler frågor än vad de ger svar. Vi inser, efter studiens gång att detta inte går att komma ifrån, vilket inte heller våra intervjupersoner tycker. Dock ska det poängteras att specificering av t.ex. hyror i riktlinjerna innebär ett problem eftersom det är svårt att följa dessa.

*Hur är då riktlinjerna implementerade i de två utvalda stadsdelarna?* Implementeringen av riktlinjerna skiljer sig lite åt i de båda studerade stadsdelarna. Viktiga skillnader är att vi anser riktlinjerna vara mer institutionaliserade i stadsdel 1 då vi uppfattar det som att



socialsekreterarna i denna stadsdel mer talar om riktlinjerna som att ”*de sitter i ryggmärgen*”. Vidare verkar de ha en friare inställning till hur riktlinjerna ska användas, eftersom de ofta redan verkar veta hur en ansökan ska hanteras, och då inte måste granska riktlinjernas vägledning från fall till fall. I stadsdel 2 har vi uppfattat det som att socialsekreterarna här, förhåller sig mer rigida till riktlinjernas tillämpning. Detta grundar vi bl. a. på Toves kommentar om att riktlinjerna måste användas. När vi under uppsatsen kom in på frågan kring implementering, har vi använt oss av den nyinstitutionella teorin. Denna har öppnat upp för en intressant diskussion kring de faktorer som omgärdar implementering och översättning av, i vårt fall, riktlinjer till en lokal kontext.

Inom nyinstitutionell teori talas det som bekant om översättning av en idé till en lokal kontext. Ju mer specificerade instruktionerna är till den lokala kontexten, desto mindre blir utrymmet för lokala anpassningar. I fallet med vår fråga till socialsekreterarna kring ordet ”*överenskommelse*” måste vi emellertid definiera vad den lokala kontexten är. Det ligger nära till hands att tänka att varje stadsdel utgör en lokal kontext, men eftersom det viktiga med riktlinjerna enligt Stefan tycks vara att göra en individuell bedömning, ställer vi oss frågande till huruvida varje stadsdel utgör en lokal kontext. Istället kanske det enskilda mötet mellan handläggare och klient ska ses som en lokal kontext. Alltså kan vi tänka oss att ju mer specifika instruktionerna är kring hur mötet med klienten ska utföras, desto större är chansen till att tanken med riktlinjerna tillämpas och efterlevs i detta enskilda möte. Här får vi nog konstatera att det i vissa fall inte går att ge specifika instruktioner, eftersom individuella bedömningar betonas i arbetet med klienter och detta enskilda möte handläggare och klient emellan skiljer sig från möte till möte. Därmed blir likställigheten lidande och risken för särbehandling ökar. Å andra sidan finns möjlighet att se till vad klienten är i behov av i den aktuella situationen och detta finns med som en grundläggande tanke i riktlinjerna, enligt Stefan.

En annan viktig sak som uppmärksammas under studiens gång är den förändring som skedde av de vägledande högsta godtagbara kostnaderna för säng och sängutrustning. Vi resonerar här kring vikten av feedback från riktlinjernas upphovsmän kring riktlinjernas syfte. Stefan, som är en av upphovsmännen, poängterade vikten av likställighet mellan stadsdelarna. Genom att stadsdel 1 nu har en halverad norm för omkostnader av säng och sängutrustning, minskar denna likställighet mellan stadsdelarna, vilket går emot syftet med riktlinjerna.

*Finns det några nämnvärda skillnader vad gäller synen på de lokala riktlinjerna i de två stadsdelarna, och i så fall; vad beror det på?* Under arbetets gång har vi inte stött på några större skillnader mellan stadsdelarna i hur man ser på de lokala riktlinjerna. Det finns en viss konsensus kring riktlinjernas funktion som stöd och verktyg, stadsdelarna och socialsekreterarna emellan. De är alla ense om att riktlinjerna är speciellt viktiga för nyanställda. Marie menar även att de är viktiga i att påminna om hur man ska hantera sällan förekommande och ovanliga biståndsansökningar. Stefan menar också på att det är viktigt att läsa igenom riktlinjerna minst en gång om året för att hålla sig à jour med dess innehåll.

*Hur resonerar socialarbetarna kring vilken regeltyp som lokala riktlinjer tillhör?* När det gäller vilken regeltyp som riktlinjerna faller inom, står det klart att de anses tillhöra gruppen standarder. Detta för att det inte finns några tydliga sanktioner samt att de ska tolkas som råd och stöd, enligt socialsekreterarna och Stefan. Detta stämmer även överens med vad Brunssons (1998) och Stranzs (2007) definiering av begreppet standard ovan i teoridelen. Poängen med att riktlinjerna är utformade som råd och stöd, är för att man i den individuella bedömningen av en enskild persons behov ska kunna gå utöver vad som preciseras i riktlinjerna.

*Vilken auktoritet har de lokala riktlinjerna i jämförelse med andra styrdokument?* När det gäller riktlinjernas auktoritet stöter vi på en viss tvetydighet. Å ena sidan benämns riktlinjernas auktoritet i intervjuerna som liten, då de inte gör något anspråk på att vara tvingande. Å andra sidan placerar två av socialsekreterarna lappen med texten ”*Lokala riktlinjer*” näst högst i rangordningen över vad som ska anses som mest tvingande. Denna diskrepans är intressant, men då vårt underlag är väldigt begränsat kan vi inte dra några alltför stora slutsatser från detta. Stefan är tydlig med att riktlinjerna är tänkta som råd och stöd när ingen annan vägledning finns att tillgå och han placerar därigenom lagen, allmänna råd, handbok och prejudicerande domar högre än riktlinjerna vad gäller dess auktoritet.

Som tidigare sagts är syftet med riktlinjerna att skapa likställighet. Samtidigt ska de inte verka begränsande för socialsekreterarnas utrymme att göra individuella bedömningar. Denna dubbelhet påminner oss om den svårighet som finns i arbetet som socialarbetare att vara både hjälpare och myndighetsutövare. I våra intervjuer har det visat sig tydligt att samtliga intervjupersoner trycker på vikten av att göra individuella bedömningar. Fyller då riktlinjerna

någon funktion? Trots detta dilemma betonar samtliga socialsekreterarna att riktlinjerna fyller en funktion. Detta tycker vi är en av huvudpunkterna i vår uppsats och sambandet mellan individuella bedömningar och likställighet är intressant att reflektera kring. Stefan menar att hanteringen av detta spänningsfält är en del av tjusningen med arbetet. Vi frågar oss om det är viktigare att man genom riktlinjerna garanterar en rättsäkerhet genom att varje mål bedöms lika, än att klientens individuella behov får stå i centrum i bedömningen? Hur ställs idén med riktlinjer mot detta resonemang; blir riktlinjerna viktigare än klienten?

Huvudincitamentet för användningen av riktlinjerna i det dagliga arbetet, verkar vara att socialsekreterarna prioriterar likabehandling och rättssäkerhet över stadsdelarnas gränser. En brukare som får en ansökan beviljad i en stadsdel, ska också kunna få det om brukaren bor i en annan stadsdel, förutsatt att den individuella situationen är densamma. Stefan menar också att det är av vikt att följa riktlinjerna, då det är ett politiskt fattat beslut som socialsekreterarna därmed är ålagda att hålla sig till, detta under förutsättning att handläggarna ser till varje individs enskilda behov först.

När vi nu börjar avrunda vår uppsats och går igenom vad vi har undersökt, uppkommer en ny fråga; vi ställer oss frågan om riktlinjerna verkligen utgör ett stöd för socialsekreterarna i deras arbete med ekonomiskt bistånd. Ser vi att de gör det? Svaret utifrån det vi har sett, är att riktlinjerna är ett stöd. De spelar en särskilt stor roll för nyanställda och för socialsekreterare i allmänhet när de behöver ytterligare vägledning i specifika biståndsansökningar. Vi har vidare sett att lokala riktlinjer är det styrdokument som socialsekreteraren ser till, efter att ha sökt vägledning i andra styrdokument såsom allmänna råd och handboken som Socialstyrelsen ger ut. På så vis fyller riktlinjerna sin funktion. Det är till dessa som socialsekreterarna går till för att få råd, när vägledning inte finns att tillgå på annat håll.

Avslutningsvis, ser man till syftet som det står skrivet i inledning av Stadens lokala riktlinjer, att dokumentet ska säkerställa likställighet i kommunens olika delar, måste vi däremot ställa oss frågande till om så verkligen är fallet. Det går inte att säkerställa att likställighet ska uppnås genom ett dokument, vars innehåll är tvetydigt tvingande. Å ena sidan ska dokumentet efterföljas, å andra sidan kommer alltid en individuell bedömning i första hand. Även om man väljer att gå emot det som står skrivet, finns det inga sanktioner att sätta in. Därmed upplevs syftet med Stadens lokala riktlinjer vara alltför högt satt.



## 8. Referenslista

- Aspers, Patrik (2007). *Etnografiska metoder: att förstå och förklara samtiden*. 1. uppl. Malmö: Liber
- Brunsson, Nils (1998). *Standardisering*. Stockholm: Erlanders Gotab
- Bryman, Alan (2002). *Samhällsvetenskapliga metoder*. 1. uppl. Malmö: Liber
- Bryman, Alan (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder*. 2. uppl. Malmö: Liber
- Byberg, Ingrid (2002). *Kontroll eller handlingsfrihet? - en studie av organiseringens betydelse i socialbidragsarbetet*. Diss. Stockholm: Univ., 2002
- Grape, Ove., Blom, Björn. & Johansson, Roine. (2006). *Organisation och omvärld - nyinstitutionell analys av människobehandlande organisationer*. Lund: Studentlitteratur
- Hydén, Lars-Christer., Westermark, Pia Kyhle. & Stenberg, Sten-Åke. (1995). *Att besluta om socialbidrag - en studie i 11 kommuner*. Stockholm: Gotab
- Kvale, Steinar & Brinkmann, Svend (2009). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. 2. uppl. Lund: Studentlitteratur.
- May, Tim (2001). *Samhällsvetenskaplig forskning*. Lund: Studentlitteratur
- Meeuwisse, A., Eliasson-Lappalainen, R., Jacobsson, K. & Swärd, H. (2008) "Socialvetenskapliga forskningstraditioner – en introduktion". I Anna Meeuwisse, Hans Swärd, Rosmari Eliasson-Lappalainen & Katarina Jacobsson, (red): *Forskningsmetodik för socialvetare*. Stockholm: Bokförlaget Natur och Kultur.
- Norström, Carl & Thunved, Anders (2011). *Nya sociallagarna – med kommentarer, lagar och förordningar som de lyder den 1 januari 2011*. 24:e uppl. Vällingby: Elanders Sverige AB

Repstad, Pål (2007). *Närhet och distans – Kvalitativa metoder i samhällsvetenskap*. 4. Uppl. Lund: Studentlitteratur

*Socialtjänstlagen* (2001:453)

*SOSFS* 2003:5

Stranz, Hugo (2007). *Utrymme för variation: - om prövning av socialbidrag*. Stockholms Universitet.

Svensson, Gustav (2000). *Skälig levnadsnivå och goda levnadsvillkor – bedömning i förvaltningsdomstolar och socialnämnder*. 1. uppl. Stockholm: Norstedts

Stadens lokala riktlinjer (2009)

## 9. Bilagor

### 9.1. Intervjuguide riktad mot Stefan på stadskontoret

- Hur tas L.R fram?
- Varför finns L.R?
- Hur är det meningen att L.R ska användas (i teorin)?
- Hur tror du att L.R används i praktiken?
  - Mest av nybörjare?
- I vilken av följande kategori tycker du att L.R passar bäst in; Direktiv, standarder eller normer?
- Följer ni upp hur L.R används?
- Hur går socialsekreterare tillväga ifall de vill förändra LR?
- Var placeras L.R i förhållande till andra styrdokument?
  - SoL, Allmänna råd, hur är dess auktoritet?
- Vad finns det för incitament och sanktioner för att följa L.R?
- Vad tror du att variationer i implementering av L.R beror på?

## 9.2. Intervjuguide riktad mot socialsekreterare

### SANKTIONER, INCITAMENT

- Ser du L.R som bindande, dvs som ett direktiv? (Sanktioner, varför?)
- Vad finns det för incitament för att följa L.R?
- Vad händer ifall man inte följer L.R?
- Finns det tillfällen då du har valt att inte följa L.R, varför?
- Har det hänt att kollegors eller chefs råd på hur en situation ska hanteras har gått emot L.R? Vad hände då?

### UTFORMNING, TÄCKNING

- Är de L.R tillräckliga i omfattning? Vad saknas? Vad är utförligt? När/ i vilka situationer använder du dig av L.R (för att hämta stöd för beslut, råd eller liknande)?
- Täcker L.R tillräckligt mycket av de situationer som kan komma upp angående bedömning av socialbidrag? Finns det andra kompletterande riktlinjer/råd/liknande? Hur faller de in i rangordningen ovan?
- Tycker du att de L.R är bra utformade för din specifika stadsdel? Är de L.R för generella, eller kanske för precisa?

### FUNKTION, FRAMSTÄLLNING

- Vilken funktion fyller L.R.? Fyller de någon funktion som du ser det? Används de på rutin eller används de mer "vid behov"?
- Talas det om L.R? Används L.R.? Eller är det bara ett dokument som ligger i en hög?
- Hur utvecklades de L.R? Vem tog fram dem? Var kommer L.R ifrån? Hur ändras de? Vem har möjlighet att påverka hur de ser ut?
- Var hämtas information om saker som inte tas upp i L.R?

### RANGORDNING

- ❖ Kan du rangordna följande efter dess auktoritet och tvingande natur (alltså ifall de går att skita i att följa dom): L.R, Socialnämndens allmänna råd, Chefens order, arbetsplatsens "så här brukar vi hantera dessa situationer", SoL, kollegors råd

### SPECIFIKA FRÅGOR

- Sid. 5)** Arbetslinjen: ser kraven olika ut från person till person, eller är de samma för alla?
- Sid. 5)** Vad innebär "aktivt sökande"? Var specificeras detta?
- Sid. 6)** Tycker du Staden är restriktiv, balanserad eller generös vad gäller vad som är skäligt i "skäliga kostnader"?
- Sid. 9)** Vad innebär "regelbunden uppföljning"?
- Sid. 11)** Hur ser du på ordet "överenskommelse", vad innebär ordet för dig? (NE: "handlingslinje som bestäms i samråd med någon eller mellan inblandade parter)