



LUNDS
UNIVERSITET
Socialhögskolan

Nöden har ingen lag

En kvalitativ intervjustudie om handläggning av akut bistånd inom socialtjänsten.

Malin Andersson och Essie Rixman

Kandidatuppsats (SOPA63)
HT 2015
Handledare: Torbjörn Hjort

Abstract

Authors: Malin Andersson and Essie Rixman

Title: Necessity knows no law. A qualitative study on the processing of emergency assistance in the social services.

Supervisor: Torbjörn Hjort

Assessor: Dolf Tops

The aim of this study was to examine how social workers make decisions about financial aid in emergency situations when the user does not have food for the day. We wanted to find out what the social worker needs to know about the user to make a decision and which decision basis they require. To examine how social workers make these decision and on which base, we have interviewed six social workers in different municipalities. The empirical findings have been analyzed with Lipskys (2010) theory on street-level bureaucracy and the concepts deserving and un-deserving poor. The results from this study are that the social worker wants three questions answered: *What?* Which is what has happened to make the emergency arise, *How?* Which means how the user has tried to solve the emergency on their own. And finally *Who?* Which contain two elements, first who is the user, how does the social worker perceive the user and second who is the social worker. The social workers own apprehension on who the user is and what social service are supposed to do makes a difference in the assessment. It is possible that the person making the decision affect what the decision is, this is possible because of the discretion the social worker has.

Key words: discretion, deserving/underserving poor, financial aid, social work

Förord

Vi vill tacka våra informanter för deras deltagande, både genom den tid de avsatte till intervjuerna och för att de delade med sig av sina kunskaper, erfarenheter och reflektioner kring sitt arbete. Vi vill även tacka vår handledare Torbjörn Hjort som bidragit med kunskaper inom ämnet samt värdefull handledning i skrivprocessen. Slutligen vill vi tacka varandra, för vi vet inte hur vi skulle ha klarat av det utan varandra men dock ej heller hur vi gjorde det tillsammans.

Malin Andersson och Essie Rixman

Malmö 2016-01-03

Jo men nöd är när man plötsligt befinner sig i en situation att man vaknat på morgonen och man inser att pengarna tog slut och det finns inget, det finns faktiskt inget i kylskåpet och jag får sån panikkänsla och ensamstående och dessutom har man barn hemma och vad ska vi äta till kvällsmat, för att man klarar sig kanske en halv dag är rimligt på det som man har sparat men just sen, är det slut. Ip3

Innehållsförteckning

1 Inledning	5
1.1 Problemformulering	5
1.2 Syfte och frågeställningar	8
1.3 Begreppsmässiga klargöranden	8
1.4 Tidigare forskning inom området	8
Orsaksförklaringar för fattigdom.....	9
Socialbidragsforskningen.....	9
Skälig levnadsnivå.....	10
Bedömning	11
3 Metod	12
3.1 Forskningsansats.....	12
3.2 Metodval.....	13
3.3 Genomförande	13
3.4 Urval.....	14
3.5 Presentation av intervjupersoner.....	15
3.6 Forskningsetiska överväganden.....	15
3.7 Tillförlitlighet.....	16
3.7 Analysprocess.....	16
3.8 Arbetsfördelning.....	16
4 Teori och begrepp	17
4.1 Street-level bureaucracy.....	17
4.2 "Värdiga" och "ovärdiga" fattiga.....	18
5 Analys	20
5.1 Procedur	20
5.2 Kontroll	23
5.3 Beslutsmatriser	25
5.4 Nöd.....	28
5.5 Kategorier av brukare	31
5.6 Den kända och okända brukaren	33
6 Sammanfattande resultat	36
7 Avslutande reflektion	40
Referenser:	42
Rättsfall.....	43
Muntliga källor	43
Bilaga 1. Intervjuguide	45
Bilaga 2. Mailkorrespondens	49

1 Inledning

Vi båda uppsatsförfattare har under vår studietid arbetat inom socialtjänsten och har personliga erfarenheter av arbetsmomentet att göra nödprövningar. Att bedöma nöd innebär att ett beslut måste fattas av handläggaren utifrån ett ofta tunt underlag och inom en snäv tidsram. Vår upplevelse var att det inom de organisationer som vi har varit verksamma i inte fanns tydliga uttalade eller skrivna riktlinjer kring hur dessa bedömningar skall ske, såsom det finns kring andra bedömningar som handläggare gör, exempelvis kring andra bistånd rörande försörjningsstöd. Att det inte fanns något fast att ta på föranledde hos oss frågan; hur bedömer man egentligen om nöd föreligger?

När vi samtalande med varandra om våra erfarenheter från våra arbetsplatser fann vi att hur handläggningen av nödprövningar görs skilde sig åt mellan de kommuner som vi arbetat i och det förde oss till att diskutera kring rättssäkerhet. Därtill är det vår uppfattning att bedömningar av nöd kunde variera mellan olika handläggare. Det är intressant att undersöka vad bedömningar grundas i då det finns en avsaknad av tydliga riktlinjer. När vi sinsemellan kunde konstatera att det skiljde sig så mycket mellan kommuner och enskilda handläggare är det vår uppfattning att det är ett intressant område att efterforska.

När vi påbörjade vår efterforskning kring detta fenomen i befintlig forskning fann vi att just nödprövningar som företeelse är sparsamt studerat och det föreligger därmed en kunskapslucka inom ämnet som vi önskar belysa med denna uppsats. Att ansöka utifrån åberopande om nöd eller utifrån att det föreligger en akut situation kan innefatta många olika behov. Dessa kan vara behov av akut tandvård, behov av boende eller bistånd för att bekosta hemresa. Denna uppsats har avgränsats till att fokusera på ansökningar om akut bistånd för att tillgodose behov av mat, så kallade matpengar.

1.1 Problemformulering

Dagligen vänder sig människor till socialkontor runt om i Sverige och hävdar att de befinner sig i en akut nödsituation och att de inte har mat för dagen. Denna möjlighet finns för alla människor som befinner sig i Sverige då kommuner har ett yttersta ansvar för alla människor som vistas inom den egna kommungränsen. I socialtjänstlagen kapitel 2 a anges detta ansvar där kommuner har det yttersta ansvaret för sina kommuninvånare men även att avhjälpa akuta situationer för icke kommuninvånare till dess att annan huvudman kan tillgodose

behovet (2 a: 1-3 SoL). Vistelsekommunen har skyldighet att avhjälpa den akuta situationen, vad som menas med akut situation definieras som: *”Begreppet avser framför allt situationer som uppstår oväntat och oförutsett, men även andra fall kan förekomma när en enskild inte kan vänta på insatser från en annan kommun eller annan huvudman.”* i Socialstyrelsens Ekonomiskt bistånd handbok för socialtjänsten (Socialstyrelsen, 2013, s.76-77). För den som upplever att den befinner sig i en akut situation och söker via internet vilken hjälp som finns att få från socialtjänsten får man via socialstyrelsens hemsida följande information under frågan *Kan jag få akut hjälp?* ”Ja, om du riskerar att annars hamna i en nödsituation. Det finns inte definierat vad som är en nödsituation utan socialtjänsten bedömer detta från fall till fall.” (Socialstyrelsen, 2016).

Torbjörn Hjort (2012a) genomförde en studie i Malmö för att kartlägga handläggning och bedömning av socialbidragsärenden utifrån begreppet skälig levnadsnivå. I denna studie undersökte han hur frågor kring skälig levnadsnivå behandlas i praktik och policy (Hjort, 2012a, s. 5, 20) och han fann att bedömningar av skälig levnadsnivå påverkas bland annat av vem det är som ansöker (ibid. s. 15), men även av vem det är som tar beslutet om försörjningsstöd (ibid. s. 20). Att bedömningarna kan se olika ut har sin grund i det handlingsutrymme som socialsekreterare i sin yrkesutövning besitter. Handlingsutrymme innebär enligt Kerstin Svensson (2008) möjlighet att inom organisationens ramar ha utrymme för tolkningar av regler för att möjliggöra att kunna göra bedömningar och välja interventioner som socialsekreteraren anser är rimliga och meningsfulla (ibid. s. 24-25).

Att avgränsa vår studie till att studera den mänskliga handling och interaktion som socialsekreterares handlingsutrymme vid nödprövningar utgör, ger oss en närhet till denna företeelse som är ett exempel på myndighetsutövning i svensk kontext. Att undersöka hur handlingsutrymmet förvaltas av de som äger det, kommer även att ge kunskap om de vars livsförutsättningar påverkas av dessa beslut. Därför blir det intressant att se huruvida de får sina behov prövade efter liknande kriterier. Vi kommer även att undersöka vilka dessa kriterier är samt hur dessa formuleras och av vem. Därtill blir det intressant att undersöka vad de individuella socialsekreterarna grundar dessa kriterier i. Samt i vilken mån dessa är frikopplade från socialsekreterarens personliga värderingar och vilken brukarsyn som framträder i deras resonemang. Vid bedömningar inom övrigt försörjningsstöd fann Hjort i sin studie att bedömningar till viss del kan ha en moralisk klangbotten (Hjort, 2012a, s. 11) och det blir

utifrån ett medborgarperspektiv av vikt att undersöka om detta även förekommer vid momentet nödprövningar.

Claes Levin (2008, s. 94) skriver att det sociala arbetet har ett inbyggt mått av moral. Detta blir inte alltid synligt i det dagliga arbetet, men att avgöra vilka brukare som har rätt till vilka insatser är inte värdeneutralt. Socialtjänsten har till uppgift att bedöma vem som har rätt till stöd, skydd och andra insatser. Socialtjänsten har givits samhällets legitimitet att upprätthålla samhällseliga normer och i detta avgöra vilka som ska åtnjuta dessa insatser (ibid.). Att socialarbetarna i stor utsträckning har delegation på att fatta egna beslut och att det finns begränsad forskning att vila besluten på öppnar upp för att deras personliga moraliska uppfattningar istället genomsyrar arbetet (ibid. s. 95). Socialarbetaren befinner sig i skärningspunkten mellan samhällets tryck utifrån kring vad socialtjänsten borde göra, sin egen känsla för vad som borde göras och lågt stöd i lag och vetenskap (ibid. s. 97). Uppsatsen ämnar inte att värdera de bedömningar som görs av socialsekreterare utan vill istället fånga sammanhanget inom vilka de görs, samt hur sammanhanget i sig möjliggör att bedömningar varierar. Vår mening är att förutsättningarna inom vilka nödprövningar utförs är de som antingen gynnar eller missgynnar brukaren i fråga om rättssäkerhet.

De människor som vänder sig till socialtjänsten och hävdar nöd är en ytterst utsatt grupp eftersom de inte har några andra alternativ för att lösa sin akuta situation. Ofta finns det inte släkt eller vänner som kan backa upp och låna ut pengar eller har man redan vid upprepade tillfällen lånat pengar av släkt och vänner och nu går det inte att göra det en gång till. Det alternativ som är kvar är att vända sig till socialtjänsten och genomgå den granskning som det innebär att ansöka om akut bistånd och du kommer inte bara behöva visa din utsatthet och fattigdom utan även stå till svars för varför du inte har kunnat lösa din situation. Om din ansökan beviljas och du bedöms befinna dig i en akut nödsituation utbetalas bistånd enligt reducerad norm vilket var, i en av studiens medverkande kommuner, år 2015 56 kronor per dygn för en vuxen ensamstående person. Att bevilja akut bistånd är den yttersta gränsen av välfärdssystemets skyddsnät och i denna uppsats kommer vi att röra oss just här, och undersöka hur långt detta skyddsnät sträcker sig samt när gränsen för det är nådd.

1.2 Syfte och frågeställningar

Denna uppsats har till syfte att studera och analysera hur socialsekreterare förhåller sig till och bedömer ansökningar om akut bistånd inom ekonomiskt bistånd.

Med utgångspunkt i ovanstående syfte kommer denna uppsats att söka svar på följande frågeställningar:

- Hur gör socialsekreterare nödprövningar?
- Vad bedömer socialsekreterare vara nöd?
- Vilken brukarsyn framträder i deras bedömningar?

1.3 Begreppsmässiga klargöranden

Vi har valt att använda socialsekreterare, handläggare och gräsrotsbyråkrat synonymt för att ge variation i texten. Fenomenet vi undersöker, att utbetala pengar till mat en kortare period, benämner socialstyrelsen akut bistånd i sina nationella riktlinjer, ute på fältet kallas det för bland annat nödprövning, matpengar och reducerad norm. Begreppen försörjningsstöd, ekonomiskt bistånd samt socialbidrag används också synonymt.

1.4 Tidigare forskning inom området

I följande avsnitt kommer en presentation att ges av forskning inom området som är relevant utifrån denna uppsats syfte, och därav kommer fattigdomsforskning och forskning kring försörjningsstöd att redogöras för. Då denna uppsats undersöker ett fenomen vilken utgör en del av myndighetsutövning inom den svenska socialtjänstens kontext har forskning kring fattigdom och hur den kommer till uttryck i denna specifika kontext avgränsats till forskning kring svenska fattigdomsförhållanden och svenskt försörjningsstöd. Forskning som berör teorier om orsaksförklaringar till fattigdom kommer att presenteras som en bakgrund till förståelse för försörjningsstöd som fenomen och de människor som berörs av försörjningsstöd, vilka är fattiga människor. Därtill kommer socialbidragsforskning att redogöras för samt begreppet skälig levnadsnivå och de bedömningar som görs utifrån detta begrepp. Denna forskning är relevant utifrån uppsatsämnet då det berör bedömningar inom försörjningsstödet kontext vilket inbegriper begreppet skälig levnadsnivå och konsumtion.

Orsaksförklaringar för fattigdom

Hans Swärd (2012, s. 60) skriver att orsaksförklaringar till fattigdom har skiftat över tid och Swärd återger de danska forskarnas, John Andersen och Jörgen Elm Larsens, överblick av olika inriktningar inom orsaksteorier kring fattigdom. Andersen och Elm Larsen menar att det finns tre typer av teorier om orsaksförklaringar, vilka är individorienterade teorier, teorier om fattigdomskulturer, samt teorier kring strukturell fattigdom. Andersen och Elm Larsens överblick är inriktad på teorier som har sitt fokus i en kontext som är det västerländska industrisamhället. De individorienterade teorierna har sin utgångspunkt i att det är individen som genom sina val eller genom sina individuella förmågor, uppnår självförsörjning. Swärd skriver att dessa nästan motsatspar inom de individorienterade förklaringsmodellerna även kan hänföras till en syn där individen antingen blir en aktör som själva kan styra sitt liv eller till att individen betraktas som ett offer för tvingande strukturer (ibid. s. 61). Dessa strukturer kan antingen vara kringgärdande sociala krafter eller mer inre psykiska, genetiska eller biologiska faktorer. Teorier om fattigdomskulturer innebär en förståelse av fattigdom som nedärvda kulturer där fattigdomen får ett starkare fäste då de ärvs mellan generationer. Begreppet fattighetskultur inbegriper tankegångar om att fattiga människor till följd av sin fattigdom utvecklar strategier för att kunna hantera de livsomständigheter som fattigdomen skapar och genom att välja att ha sitt umgänge med andra fattiga människor så avskiljer sig de fattiga från majoritetssamhället. Dessa gemenskaper skapar gemensamma förhållningssätt för att hantera tillvaron vilket ger konsekvenser av att avståndet till en självförsörjande tillvaro ökar och blir svår att uppnå (ibid. s. 62). Teorier med strukturella förklaringsmodeller menar att fattigdom är en följd av den orättvisa som finns i samhället genom felaktiga fördelningar av makt samt ekonomiska, sociala och kulturella resurser mellan olika grupper (ibid. s. 62-63).

Socialbidragsforskningen

Tapio Salonen (2013) beskriver den perspektivförskjutning som har skett inom ekonomiskt bistånd, där tidigare kontextuella variabler kring brukarens situation har kommit att snarare fokusera kring personliga brister och dysfunktionalitet hos personer som behöver ekonomiskt bistånd (ibid. s. 6). En annan effekt av perspektivförskjutningen är att förståelsen kring rättigheter kontra skyldigheter har förändrats, från en tidigare rättighetstanke för medborgare, till idag med tankar kring skyldigheter för medborgarna att uppfylla. Vidare skriver Salonen att det ekonomiska biståndets grundtanke är att det skall täcka akuta, tillfälliga behov men tendensen är att långvarigt biståndstagande ökar och människor förblir biståndstagare under längre perioder idag (ibid. s. 8). Salonen framhåller även att man har försökt frånga den gamla

fattigvårdsdiskursen genom att förändra benämningen av biståndet flertalet gånger så förblir innebörden och funktionen fortfarande den samma (ibid.). Salonen lyfter problem kring den individuella behovsprövningen vilken han menar är mycket kostsam samt att den individuella behovsprövning möjliggör rättsosäkerhet då beslut fattas bakom lyckta dörrar och med begränsad insyn (ibid. s 14). Salonen framhåller att arbetet idag är systeminternt vilket innebär att man snarare ser bidragstagarna som individer med problem än som bärare av symptom av samhällets brister (ibid. s 15). Om man istället skulle använda ett systemexternt perspektiv skulle man behöva arbeta på att laga felen i välfärdssystemen vars glapp gör att personer måste söka ekonomiskt bistånd (ibid s. 16).

Skälig levnadsnivå

1998 infördes riksnormen vars syfte var att säkerställa en lägsta nivå för en skälig levnadsnivå och som kommuner är skyldiga att följa. Kommuner är däremot fria i att bevilja bistånd utöver riksnormen om det anses nödvändigt för att kunna uppnå en skälig levnadsnivå för den enskilde (Hjort, 2012b, s. 222).

Då beräkningar görs kring nivån för riksnormen måste principiella överväganden göras om vad som skall anses skäligt. Överväganden måste göras om riksnormen skall tillgodose det mest basala och livets nödtorft eller om riksnormen skall kunna möjliggöra ett visst mått av inklusion för socialbidragstagaren. I detta sammanhang innebär inklusion att socialbidragstagaren skall ha möjlighet att kunna konsumera på liknande sätt som andra medborgare i det samhälle vi lever i (ibid. s. 224). Hjort skriver att vi lever i ett konsumtionssamhälle där konsumtionen både har symboliska och sociala dimensioner. Även de medborgare som är fattiga är en del av konsumtionssamhället, inom vilket man vinner respektabilitet genom hur man konsumerar (ibid. s. 217). I ett samhälle där inkomstklyftorna ökar och där det samtidigt är medelklassen som formar normen för konsumtion blir det svårare för den som är fattig att följa konsumtionstakten och därigenom uppnå respektabilitet. Dock är forskningen kring konsumtion i förhållande till socialbidrag begränsad enligt Hjort (ibid. s. 218).

Utöver den bindande riksnormen blir det upp till den handläggande socialarbetaren att bedöma vad som kan anses skäligt för den enskilde (ibid. s. 228) och Hjort menar att handläggare saknar adekvat utbildning för att i sina beslut kunna argumentera för socialbidragstagares konsumtion. Detta innebär att det finns utrymme för handläggaren att grunda sina beslut utifrån sina egna personliga och moraliska uppfattning vilket Hjort lyfter fram som problematiskt (ibid. s.

231). Styrning av socialbidragares konsumtion sker även vid fastställandet av riksnormen då bland annat kostnader för alkohol och tobak inte är inräknat vilket det gör i beräkningar för övriga medborgares konsumtion (ibid. s. 224).

Hjort menar vidare att handläggaren har tre beslutsmatriser att förhålla sig till i sitt beslutsfattande. Den första utgörs av nationella regelverk såsom riksnormen. Handläggaren är även styrd av lokala riktlinjer och hur pass detaljstyrda dessa är kan variera stort mellan kommuner. På den lokala nivån kan skillnader återfinnas i vilken insyn kommunpolitiker har i socialbidragsärenden. Därtill påverkas handläggaren av de värderingar och den arbetsplatskultur som finns på arbetsplatsen och som handläggaren påverkas av i sina bedömningar (ibid. s. 229). Utöver dessa har handläggaren den tredje beslutsmatrisen att ta hänsyn till vilken utgörs av dennes handlingsutrymme. Hjort lyfter fram att även om styrningen har ökat inom handläggningen av socialbidragsärenden så behöver detta inte per automatik innebära att handlingsutrymmet har krympt utan snarare att handläggaren får söka nya vägar att använda sig av det.

Bedömning

Hugo Stranz (2007) har undersökt variationer i de bedömningar som görs vid handläggning inom ekonomiskt bistånd, vilket är ett utforskat område enligt Stranz. Han har genomfört en vinjettstudie via enkät där han undersöker dels om socialsekreterarna hade beviljat eller avslagit den fiktiva brukaren samt vilket biståndsbelopp de i så fall hade beviljat (ibid. s. 16). Stranz undersöker även hur socialsekreterarnas professionella handlingsutrymme ser ut i relation till organisationen de är verksamma i. Stranz (ibid. s. 205) fann att det vid bedömningar är en låg grad av förutsägbarhet och att skillnaderna är svåra att förklara (ibid). Stranz menar att socialarbetarens organisation och dess förutsättningar har en stor inverkan på socialsekreterares bedömningar. Stranz fann att även bedömningar inom samma organisation kunde variera (ibid. s. 206). Enligt hans undersökning fattar de socialsekreterare med högre grad av specialisering mer generösa beslut samt är mer bifallsbenägna om de befinner sig i en hierarkisk organisation (ibid. s. 207). Studien visade att handläggare som har en högre ärendemängd är mer bifallsbenägna (ibid.) Stranz menar att förutsägbarheten har minskat i jämförelse med studier utföra innan införandet av riksnormen, vilket har gett motsatt effekt än den tilltänkta (ibid s. 209). Han menar vidare att ett ökat handlingsutrymme ger en förhöjd professionalisering vilket även har inverkan på att bedömningarna varierar i större utsträckning (ibid. s 210). Däremot menar Stranz att en ökad professionalisering bör leda till likartade bedömningar.

Stranz skriver att införandet av riktlinjer kan leda till ett distanserat och moraliserande förhållningsätt gentemot brukarna (ibid).

3 Metod

I detta avsnitt kommer vi att redogöra för vår forskningsansats samt hur denna studie har genomförts. Utöver detta kommer arbetsfördelningen mellan uppsatsförfattarna att redogöras för.

3.1 Forskningsansats

Att formulera en forskningsansats och att därefter anta en forskningsstrategi måste ha sin utgångspunkt i varje studies frågeställningar och likaså i vår studie, som vill undersöka hur socialsekreterare gör bedömningar av nöd samt på vilka grunder de gör dessa. Ahrne och Svensson (2011, s. 14) beskriver hur kvalitativa metodens utgångspunkt åsyftar till att fånga nyanser samt att finna sammanhang för normer och värderingar. Vidare kan kvalitativa metoder upptäcka samhällslivets mekanismer och ge en bättre förståelse för utsatta gruppers livsomständigheter och även ge kunskaper från olika perspektiv.

I analysprocessen av det insamlade empirimaterialet för denna uppsats har vi sökt efter hur socialsekreterares erfarenheter av att bedöma nöd kan ge nya kunskaper om deras syn på de brukare de möter och dessas livsomständigheter. Vi har även sökt efter att finna hur värderingar, normer och föreställningar på olika nivåer i samhället formar de förutsättningar för handlingsmöjligheter som socialsekreterare och brukare har att förhålla sig till. Kvalitativ analys söker inte efter att mäta hur länge, omfattningen eller frekvensen av en företeelse, utan konstaterar att något finns för att därefter leta efter hur företeelsen fungerar och i vilka situationer den förekommer (ibid. s. 12). Därmed har denna studie en kvalitativ ansats vilket medför att den har en induktiv och tolkande utgångspunkt (Bryman, 2011, s. 340). I en induktiv utgångspunkt utgörs kunskapsideal av att kunskap och sanning återfinns i det som vi kan registrera genom våra sinnen i verkligheten och därefter får kunskapen som återfinns i verkligheten vara utgångspunkt för formulerandet av teorier om verkligheten (Thomassen, 2007, s. 50, Bryman, 2011, s. 344). I denna uppsats betraktas de intervjuade socialsekreterarna som de som genom sina erfarenheter av utförandet av sina arbetsuppgifter besitter kunskap om den del av verkligheten vi vill fånga. Självklart är deras erfarenheter subjektiva och formade av deras yrkesroll och maktpositioner och kan inte göra anspråk på att fånga alla aktörers eller

intressenters perspektiv av det sammanhang inom vilka bedömningar av nöd görs. Den kvalitativa ansatsen är tolkande genom att den vill finna förståelse genom hur de människor som verkar inom en miljö tolkar sin verklighet (Bryman, 2011, s. 141) men även hur de med ett hermeneutiskt uttryckssätt i sitt inre upplever den (Thomassen, 2007, s. 181).

Slutligen har denna uppsats en kritisk realistisk ansats vilket medför ett synsätt där den tolkning vi gör som forskare endast är en av flera möjliga tolkningar av verkligheten (Bryman, 2011, s. 31). Den kritiska realistiska ansatsen öppnar också upp för att vi kan studera fenomen som inte går att direkt observera samt att genom den kritiska delen av realismen möjliggöra förändring. Vi betraktar socialsekreterarna som sociala aktörer som både skapar och ständigt reviderar den sociala företeelse som nödprövningar innebär, samt skapar och reviderar olika kategorier inom denna sociala företeelse (ibid.).

3.2 Metodval

Utifrån denna studies kvalitativa utgångspunkt samt att den eftersökte socialsekreterares erfarenheter av att bedöma nöd, valde vi att använda oss av kvalitativa intervjuer. Metodvalet gjordes utifrån målet att fånga hur socialsekreterare resonerar kring och motiverar sina bedömningar då de bedömer nöd och genom kvalitativa intervjuer med en semistrukturerad utformning anser vi att intervjupersonerna gavs utrymme att tala fritt och fick möjligheter till att utveckla sina tankegångar. Vidare så sökte vi efter att finna socialsekreterarnas tolkningar och erfarenheter av deras verklighet som de möter i sin yrkesutövning (Denscombe, 2009, s. 234-235). Genom att använda intervjuer kunde vi finna unika kunskaper som socialsekreterarna besitter och som skulle vara svårare att fånga med mer standardiserade mätinstrument. Dock finns det en nackdel under genomförandet av intervjustudier vilken utgörs av att man inte kan veta exakt utifrån intervjupersonernas berättelser hur personer faktiskt gör, utan bara vad de säger att de gör (Eriksson-Zetterquist & Ahrne, 2011, s. 56).

3.3 Genomförande

Intresset för att genomföra denna studie kommer från våra yrkeserfarenheter av att göra nödprövningar och detta medför att vi besitter en förkunskap som har påverkat hur vi har formulerat vårt forskningsproblem. En följd av detta är att vår förförståelse har påverkat genomförandet av intervjuerna för denna studie. Våra erfarenheter av att ha utfört bedömningar av nöd ger oss en förförståelse som troligtvis har påverkat intervjusituationerna. Våra

förkunskaper har präglat hur vi formulerade frågorna i vår intervjuguide (se bilaga 1) vilket kan möjliggöra en fördjupad intervju samtidigt som våra egna erfarenheter kan hindra oss från att se aspekter som vi hade sett om vi var helt nya i ämnet. Bryman (2011, s. 355) lyfter att det är viktigt att forskaren agerar i god tro vilket innebär att man skall försöka att undvika att styra intervjupersonerna i en viss teoretisk riktning vilket vi har försökt att göra genom att ställa öppna frågor som inte skulle vara styrda av våra egna yrkeserfarenheter. Under intervjusituationen finns det även en risk att intervjupersonerna svarar det de tror att intervjuaren vill höra, eller är rädda för att "svara fel". Man kan också tänka sig att intervjupersonerna inte vågar svara på något de upplever som känsligt (Eriksson-Zetterquist & Ahrne, 2011, s. 57).

Då vi båda har erfarenhet av att arbeta inom socialtjänsten har vi haft tillgång till intervjupersoner genom våra arbetsplatser och att använda oss av intervjupersoner som vi har en professionell relation med har övervägts noga under studiens genomförande. Intervjusituationer påverkas av vem som utför intervjun, var den utförs och när den sker. (ibid.). För att minska intervjuareffekter till följd av att det sedan tidigare finns en professionell relation till intervjupersoner så har uppsatsförfattarna inte intervjuat sina kollegor. Därtill har även socialsekreterare i en annan kommun, utöver där vi själva är verksamma, deltagit i studien. Utöver detta har påverkan av intervjupersonerna reducerats genom att utföra intervjuerna på deras arbetsplatser, eftersom det kan antas att intervjupersonerna känner sig trygga i den miljön. Därtill har intervjupersonerna informerats om i vilken utsträckning deras anonymitet har värnats så att de skulle ges förutsättningar att kunna delta i studien utan att behöva oroa sig för negativa konsekvenser av sitt deltagande i studien.

I vårt hänsynstagande till intervjuareffekten och våra egna förkunskaper har vi försökt att minska vår egen påverkan på empirin. Vi har genom våra urvalskriterier samt i motiveringen till dessa möjliggjort för att studien skulle kunna vara möjlig att genomföra på vilken socialförvaltning som helst i en svensk kontext och därmed pröva denna studies resultat.

3.4 Urval

För denna studie har urval av informanter avgränsats till yrkesverksamma socionomer som arbetar med myndighetsutövning och som har erfarenheter av att göra nödprovningar. Denna avgränsning gjordes eftersom det är vår uppfattning att dessa personer kunde ge svar på denna uppsats frågeställningar och genom att avgränsa vårt urval enligt dessa kriterier så använde vi

ett målinriktat urval (Bryman, 2011 s. 434). Vår utgångspunkt har varit att fler alternativa urvalskriterier, exempelvis ålder och kön, inte har varit nödvändiga eftersom de brukare som gör nödsökningar inte kan styra över vilken socialsekreterare de kommer att möta. Även om socialsekreterarna i denna studie har olika ålder och olika yrkesbakgrund så ska det utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv inte påverka deras bedömningar. De socialsekreterare som tillfrågades om att medverka har vi kommit i kontakt med antingen genom våra egna eller kurskamraters arbetsplatser. På våra respektive arbetsplatser har en av oss tillfrågat en socialsekreterargrupp där de själva har fått utse vilka av dem som ville delta i studien. På den andra arbetsplatsen som är mindre tillfrågades två av de tre socialsekreterarna som har en mottagningsfunktion på myndigheten. Den tredje kommunen kom vi i kontakt med via en kursare som tillhandahöll mailkontakter till två socialsekreterare. Vi har medvetet tillfrågat socialsekreterarna själva och inte deras chefer eftersom det skulle kunna innebära att chefen skulle "handplocka" de som skulle framställa myndigheten på bästa sätt.

3.5 Presentation av intervjupersoner

De sex intervjupersoner som har deltagit i denna studie har alla en socionomexamen och är anställda på socialförvaltningar i Skåne. Alla intervjupersoner har genom sin tjänst som arbetsuppgift att handlägga ansökningar om akut bistånd. Alla intervjupersoner är kvinnor i yrkesverksam ålder. Deras yrkeslivserfarenhet inom socialtjänsten varierar mellan 3-15 år.

3.6 Forskningsetiska överväganden

Vi vill i följande avsnitt presentera de forskningsetiska ställningstaganden som har beaktas i denna studie vilka är informationskravet, nyttjandekravet, samtycke samt konfidentialitet.

Samtyckes- och informationskravet har under genomförandet av denna studie visats hänsyn genom att varje informant har tillfrågats om de vill delta men även genom att de har fått information om vad deras deltagande innebär samt att deras samtycke kan återtas om de önskar under intervjun (Bryman, 2011, s. 131-132, 135). Konfidentialitet som etisk princip innebär att deltagare i en studie garanteras anonymitet genom att de inte skall kunna gå att identifieras samt att forskare i hanterandet av insamlad empiri vidtar försiktighetsåtgärder så att inte materialet sprids på ett sådant sätt att informanternas anonymitet hotas (Bryman, 2011, s. 133). Nyttjandekravet innebär att det insamlade empirimaterialet endast får användas på ett sådant sätt som informanterna har samtyckt till (Bryman, 2011, s.132, Nygren, 2012, s. 33). För denna studie har informanterna informerats om att det transkriberade materialet endast kommer att användas för denna uppsats ändamål. Lennart Nygren (2012, s. 24) nämner att kvalitativa

intervjuer kan vara etiskt problematiska då de kan komma nära inpå intervjupersonen vilket kan innebära en risk för intervjupersonen. Detta har beaktats under genomförandet av intervjuerna.

3.7 Tillförlitlighet

Tillförlitlighet inom kvalitativa studier blir alltid mer problematiska än vid kvantitativa studier då tillförlitligheten inom den kvantitativa forskningen handlar om att oavsett vem forskaren är så ska undersökningen kunna upprepas och ge samma resultat (Bryman, 2011, s. 351-352). Detta är inte möjligt på samma sätt inom kvalitativ forskning då man anser att det sociala samspelet varierar (ibid.) Brymans definition av validitet innebär att studien ”mäter” det vi säger att studien avser ”mäta” (ibid. s.352). Ett sätt att belägga att denna studie kan hävda validitet är genom att vår intervjuguide (Se bilaga 1) är tätt kopplad till studiens syfte och frågeställningar och att vi således undersöker det vi avser att undersöka.

3.7 Analysprocess

För att bearbeta och därefter analysera vår empiri var det första steget i vår analysprocess att transkribera de inspelade intervjuerna. Därefter påbörjade vi vår analysprocess med att på ett öppet sätt närma oss materialet genom att läsa igenom de transkriberade intervjuerna för att bekanta oss med dem (Bryman, 2011, s. 525). Vårt nästa steg var att bearbeta vår empiri utifrån de temaområden som vi hade i vår intervjuguide. Temana är procedur, nöd, arbetsgrupp, organisation och policy och vem ansöker. Efter en genomgång av materialet hittade vi andra teman som var återkommande i intervjupersonernas utsagor och kodade efter dem, dessa var kontroll, konsumtion och handlingsutrymme. Dessa nya teman kodade vi också materialet efter och använde oss av i en ny genomgång av materialet (Jönson, 2010, s. 57).

3.8 Arbetsfördelning

Vi båda uppsatsförfattare har i genomförandet av denna uppsatsprocess bidragit i lika stor omfattning. Vi har utfört merparten av arbetet och skrivandet gemensamt. Framförallt har vi tillsammans diskuterat och gjort överväganden kring denna uppsats inriktning och innehåll. Dock har vi kring vissa arbetsuppgifter såsom fördelning av genomförande av intervjuer samt transkriberingen av dessa fördelat arbetet utifrån hur det rent praktiskt har varit möjligt att genomföra dessa moment. En av uppsatsförfattarna har utfört fler intervjuer medan den andra har transkriberat merparten av materialet.

4 Teori och begrepp

I detta avsnitt kommer denna uppsats teoretiska utgångspunkter samt begrepp att presenteras, vilka har använts under analysprocessen för att bearbeta den insamlade empirin. Dessa är Michael Lipskys (2010) teori om street-level bureaucracy samt begreppsparat ”värdiga” och ”ovärdiga” fattiga. Street-level bureaucracy har använts för att finna förståelse kring socialsekreterares kontext, vilken är deras roll som myndighetsutövare och det handlingsutrymme som de som gräsrotsbyråkrater har tillgång till. Begreppsparat ”värdiga” och ”ovärdiga” fattiga har använts under analysprocessen för att söka förståelse kring den brukarsyn som socialsekreterare har vilken är formad av olika bilder och föreställningar om fattiga människor som finns hos alla människor i vårt samhälle. Den brukarsyn som gräsrotsbyråkraten ger uttryck för är starkt sammankopplad med gräsrotsbyråkratens kontext och handlingsmöjligheter.

4.1 Street-level bureaucracy

Michael Lipsky har utvecklat sin teori om gräsrotsbyråkrater genom observationer av det kollektiva beteende som utvecklas hos offentligt anställda tjänstemän (Lipsky, 2010, s. xiii). Enligt Lipskys definition är gräsrotsbyråkraterna en särskild sort av anställda och vilket är offentliga tjänstemän som verkar under specifika förhållanden (ibid. s. xvii). Gräsrotsbyråkraten interagerar med medborgaren inom ramen för sitt arbete och har ett handlingsutrymme i att utöva auktoritet, dock kan gräsrotsbyråkraterna inte genomföra sitt arbete enligt de ideala föreställningar kring arbetet då strukturerna som anger ramarna för arbetet inte tillåter det (ibid. s. xvii). Lipsky skriver att själva begreppet street-level bureaucracy rymmer en paradox, där ”bureaucracy” fångar de aspekter som utgörs av de regler och strukturer som omger den auktoritet som gräsrotsbyråkraten har tillgång till, och ”street-level” åsyftar till det avstånd som gräsrotsbyråkraten har till det center (staten, lagstiftaren) där auktoriteten utgår ifrån (ibid. s. xii). Lipsky poängterar att den enskilda gräsrotsbyråkraten tror att den gör sitt bästa genom sitt handlande och gräsrotsbyråkraten försöker ständigt utveckla strategier för att, inom de kringgårdande strukturer och ramar, värna ideala värden i sitt utförande av service och beslutsfattande (ibid. s. 112).

För gräsrotsbyråkraten återstår att försöka utveckla strategier för att hantera diskrepansen mellan de ideala föreställningar om sitt arbete och så som det utifrån skriven policy och omgivande strukturer är möjligt att utföra. Detta innebär att gräsrotsbyråkraten får skapa

acceptabla kompromisser mellan vad de anser att de skulle vilja åstadkomma och organisationens policys. Dessa strategier och kompromisser kan i bästa fall överbrygga det avstånd som finns mellan organisationens mål och gräsrotsbyråkratens egna ideala föreställningar, i och med gräsrotsbyråkratens handlingsmöjligheter att försöka förena dessa båda, blir det en skillnad mellan skriven policy och så som den utförs i praktiken (ibid. s. xvii-xviii).

En strategi som gräsrotsbyråkrater tillgriper för att hantera arbetssituationen med hög arbetsbelastning och knapp tid är förenklandet av arbetet genom att skapa mallar och rutiner (ibid. s 83). Skapandet av mallar innebär att de skapar en förenklad bild av brukarna och deras situation, vilket i sig skapar en distans till dem. Vidare innebär det även att det skapas en policy (om än en inofficiell sådan) av vilka brukare som tilldelas vilka tjänster (ibid. s. 84). Till detta bör också tilläggas att gräsrotsbyråkraten har en "worker bias" vilken innebär att gräsrotsbyråkraten föredrar somliga brukare över andra (ibid. s. 108). En del av den bias som gräsrotsbyråkraten arbetar utifrån är vilka brukare de anser vara "värdiga"/"ovärdiga" brukare (ibid. s. 109).

Förenklingarna av arbetet som skapande av mallar och rutiner är mer standardiserade vid bedömandet av nödsituationer eftersom arbetet måste göras mer skyndsamt än vid andra bedömningar. Detta innebär att gräsrotsbyråkraten får skapa snävare ramar för brukaren att passas in i. Vem som kommer i besittning av den akuta hjälpen är avhängigt av hur brukaren framställer sig själv (ibid. s. 138-139). Lipsky framhåller att även om de brukare som gräsrotsbyråkrater möter alltid är ofrivilliga så finns det mer eller mindre ofrivilliga brukare (ibid. s. 54). Lipsky menar att fattiga människor i högre grad än andra är ofrivilliga brukare eftersom de fattiga inte har andra valmöjligheter än de tjänster som staten erbjuder. Eftersom de som är fattiga inte har något annat val kan vi möjligen förvänta oss att myndigheter kommer att ge olika behandling till fattiga och andra, baserat på att fattiga är mer beroende av det allmänna (ibid. s. 54-55).

4.2 "Värdiga" och "ovärdiga" fattiga

"Värdiga" och "ovärdiga" fattiga som begrepp har i olika tider och på olika platser använts för att förstå fattigdom men framförallt för att klassificera den fattiga människan. För denna uppsats har Mikael Sjögren och Agda Montelius valts ut som två röster som får gestalta detta

begreppspar. Sjögren (1997) har i sin avhandling "Fattigvård och folkuppfostran" redogjort för synen på "värdiga" och "ovärdiga" fattiga vid 1900-talets början i Sverige. Agda Montelius (1912) skrev i Svenska fattigvårdsförbundet "Hjälpare- råd och anvisningar för fattigvårdsintresserade" och Montelius representerar en av den tidens förgrundsgestalter inom arbetet med fattiga människor och i hennes text blir synen på "värdiga" och "ovärdiga" fattiga tydlig samt de tankar som fanns då om hur fattiga skulle få hjälp i sin situation.

Enligt Sjögren var det på moraliska grunder som klassificeringen skedde, vilken bland annat användes då fattiga skulle placeras på olika anstalter (ibid. s. 100). Det ansågs viktigt att skilja på de olika grupperna av fattiga eftersom man ville skydda de "värdiga" från de "ovärdiga" (ibid. s. 111-113). Sjögren menar att medan de "värdiga" fattiga är de som är minderåriga, gamla, sjuka eller personer med funktionsvariationer som inte kunde försörja sig genom lönearbete, är det desto svårare att utröna vilka de "ovärdiga" fattiga är (ibid. s. 100). En av anledningarna till att det är svårare att utläsa vilka egenskaper de "ovärdiga" fattiga besitter är för att de ofta beskrivs i svepande ordalag (ibid. s. 106). De som tydligt ansågs "ovärdiga" fattiga är de som av bekvämlighet hellre ville leva på samhällets bekostnad än att själva ta ansvar för sin situation (ibid. s. 103). Personer med alkoholproblem omtalas direkt som "ovärdiga" fattiga eftersom de inte försörjde sina familjer (ibid. s. 104). Sjögren skriver att CSA:s fattigvårdskommitté hade svårt att definiera vilka som tillhörde gruppen "ovärdiga" fattiga och menade att det inte var något som kunde vederläggas slutligt utan att det krävdes bedömningar i varje fall. Män ansågs vara försörjningsskyldiga och de blev ofta representerade i bilden av den "ovärdiga", slarviga, lösdrivande fattiga (ibid. s. 106). Genomgående är synen på en "ovärdig" fattig någon som inte lever upp till dygder som exempelvis arbetsamhet, nykterhet, självständighet, skötsamhet och pålitlighet och levde man inte upp till detta var det fattigvårdens uppgift att inge detta (ibid. s. 106-116).

Montelius skrev att det är viktigt att undersöka varför nöden har infunnit sig, istället för att bara ge pengar. Genom att ta reda på vad som orsakat nöden för att försöka hjälpa den nödställda att lösa sin situation själv (Montelius, 1912, s. 25). En central del av texten handlar om de fattigas karaktär och moral (ibid. s. 21-24). De som beskrivs ha bra karaktär och moral är de som försöker lösa sin ekonomiska situation på alla tänkbara vis innan de ber om hjälp och som skäms över att inte ha lyckats. Denna grupp beskrivs som arbetsam, ordentlig och hygglig (ibid.). Den andra gruppen som framställs är de personer med dålig karaktär som skulle kunna försörja sig själva men som väljer att förlita sig på vänner, familj och slutligen fattigvården. Gruppen med

dålig karaktär beskrivs som bland annat slappa, slarviga och som konsumenter av spel och ”starka drycker” (ibid s. 16).

5 Analys

I denna analysdel kommer studiens empirimaterial att presenteras med hjälp av uppsatsens teoretiska utgångspunkter, street-level bureaucracy och begreppsparat ”värdiga” och ”ovärdiga” fattiga, vilka har fungerat som analysredskap för att finna förståelse för empirin. Utifrån uppsatsens syfte och frågeställningar och med stöd av de teoretiska utgångspunkterna har sex teman identifierats under analysprocessen vilka visar på olika aspekter av handlägningsmomentet akut bistånd. Dessa olika teman ger tillsammans en helhetsbild av empirin vilken är nödvändig för att kunna besvara uppsatsens frågeställningar. Temana Procedur, Kontroll och Beslutsmatriser visar hur handlägningsprocessen går till inom det sammanhang och kontext vilken den utförs, vilket är socialtjänsten med dess omgivande strukturer och lagar. Följande teman Nöd, Kategorier av brukare samt Den kända och okända brukaren visar socialsekreterarnas olika föreställningar om och kategoriindelningar av brukare som blir synlig i handlägningsprocessen samt hur nöd betraktas och formuleras i denna. I nästföljande kapitel kommer resultatet av analysen att sammanställas och redogöras för. Genomgående i analysen återges många citat samt vissa långa citat och detta görs för att ge läsaren en närhet och inblick i hur handläggning av akut bistånd sker. Genom detta gestaltas även socialsekreterarnas resonemang och ställningstaganden vilka ligger till grund för deras bedömningar.

5.1 Procedur

I denna del av analysen kommer vi att beskriva hur handlägningsprocessen av nödbedömningarna sker genom att söka efter gemensamma moment som återkommer i socialsekreterarnas beskrivningar av hur dessa utförs. Denna del är deskriptiv och inte analytisk och den redogör för hur handlägningsprocessen går till och ger således ett sammanhang till resten av analysen. Följande steg har identifierats som gemensamma i handlägningsprocessen:

Kontakt/ansökan: Hur brukare och socialsekreterare kommer i kontakt med varandra och brukaren framför sin ansökan.

Bedömningssamtal: Socialsekreterarna vill träffa brukaren personligen och få berättat för sig om orsakerna till den uppkomna nödsituationen.

Beslutsunderlag: Begäran om beslutsunderlag som styrker brukarens identitet samt berättelse.

Beslutsfattande: Efter att ha träffat brukaren personligen, hört dennes berättelse samt kontrollerat berättelsen utifrån inhämtade handlingar tar socialsekreterare beslut angående bifall eller avslag. Beslutet meddelas till brukaren skriftligt eller muntligt.

Utbetalning (vid bifall): Socialsekreterare använder sig av olika utbetalningsmetoder vilka kan vara kontoinbetalning, rekvisition eller kontantkort (bankkort som är förbrukat efter att insatt summa är förverkad, detta kan användas på samma sätt som ett vanligt betalkort).

Den första *kontakten* mellan brukaren och socialtjänsten kan ske via telefon, besök på förvaltningen eller via mail där brukaren framför sin ansökan muntligt eller skriftligt. Efter att den första kontakten har etablerats vill socialsekreterarna träffa brukaren för ett *bedömningssamtal*. Socialsekreterarna vill under detta samtal få berättat för sig vad det är som har förorsakat nödsituationen samt få en helhetsbild av brukaren och dennes situation. Följande citat illustrerar hur innehållet i ett bedömningssamtal kan se ut.

Vi pratar mycket om hur situationen ser ut alltså över stort. Varför har det blivit såhär? Försöker ta reda på lite, är det bara rent slarv eller är det nånting som kommer kunna upprepas? Alltså få en helhetsbild av klienten överhuvudtaget egentligen. Hur deras liv ser ut litegrann? Och det alltså ja, man vill ju gärna veta, Varför? Har du bara stuckit huvudet i sanden liksom och på grund av vad? Är det psykisk sjukdom så vill man liksom kunna försöka "har du nån läkarkontakt?" försöka få dom vidare så att det inte upprepas helt enkelt. Ip2

Vad intervjupersonen beskriver i citatet ovan är vilka frågor hon vill ha svar på under bedömningssamtalet, exempelvis hur brukarens livssituation ser ut i vanliga fall och vad som orsakat den aktuella nödsituationen. Socialsekreterarna har i intervjuerna hänvisat till att socialtjänsten skall vara det yttersta skydds nätet och de frågar därför under bedömningssamtalet om brukaren har försökt att finna andra sätt för att lösa sin situation. Att lösa sin situation på ett annat sätt kan vara att vända sig till sitt nätverk för att antingen bli bjuden på mat eller få låna pengar till att köpa mat. Nedan kommer ett citat som beskriver detta.

Hur situationen har uppstått, vad som har hänt att pengarna inte räcker till? Det är jätteviktig och om man har nätverk man kan lösa det på egen hand, låna pengar, eller bo hos nån annan eller. Ja det kan vara verkligen olika varianter. Ip5

Nästa steg i handlägningsprocessen utgörs av att socialsekreteraren efterfrågar *beslutsunderlag* som styrker brukarens identitet samt de uppgifter om sin situation som brukaren angett vid sin ansökan. Handläggarna kan efterfråga olika dokument men gemensamt för socialsekreterarna är att de vill om det är möjligt få se dagsaktuella kontoutdrag samt legitimation om brukaren är okänd för socialsekreteraren. Vissa vill även se kontoöversikt/kontoförteckning men i vissa fall kan de godta ett saldoutdrag från bankomaten. Nedan följer ett exempel på hur socialsekreterare berättar om de underlagen hon kräver in vid en nödprövning.

(...) Och så fort det är nöd så vill vi gärna se ett kontoutdrag sen om dom har varit nere på banken och hämtat det eller om vi kan se det i deras mobiltelefoner eller... Bara vi kan se nånting liksom. Ibland så kommer dom hit med sina dosor, såna bankdosor så får vi gå in på datorn och kolla och det är ju för att kunna se att det faktiskt inte finns pengar.(...) Ip2

Intervjupersonen beskriver i citatet att det är viktigt att se ett underlag som styrker att den sökande inte har några ekonomiska tillgångar. Socialsekreterarna har i intervjuerna framfört att de vill skapa sig en uppfattning kring brukaren och få någon typ av underlag som redogör för detta, nedan följer ett citat som belyser detta.

(...) Jag vill ha kontoutdrag, jag vill ha id-handling, jag vill ha uppgifter bakåt och uppgifter om hur det ser boende ut, hur ser sociala liv ut hur ser inkomster ut hur ser... Dom här bitarna så man får en bild av hur ser det ut i stort, för den här personen? Och sen får man ju göra en bedömning därefter Ip6

Efter att handläggarna har träffat brukaren och haft bedömningsamtalet samt kontrollerat kontoutdrag fattar de *beslut* om de ska bevilja eller avslå ansökan. Om beslut fattas om att bevilja ansökan om akut bistånd så kan socialsekreterare välja olika sätt att *utbetala* biståndet. I en av kommunerna betalas bistånd ut, förutom i undantagsfall, alltid ut på brukarens bankkonto eller via kontantkort och därmed kan brukaren själv välja på vilket sätt den skall använda det beviljade biståndet exempelvis genom att själv välja butik för inköp. I två av kommunerna har socialsekreterarna uppgett att de kan välja olika sätt att betala ut biståndet beroende på vem brukaren är. Detta kan vara att till en brukare med en känd missbruksproblematik, välja att betala ut biståndet via rekvisition till en specifik matbutik. Genom detta vill socialsekreterarna försöka förhindra att biståndet kommer att användas till att köpa exempelvis alkohol. Vissa av socialsekreterarna har även gett uttryck för att välja rekvisition som utbetalningssätt kan ha ett preventivt syfte och särskilt för de brukare som vid upprepade tillfällen ansöker akut. Den preventiva aspekten skulle vara den skamkänsla som

brukaren kan komma att känna då den i en matbutik gör inköp med en rekvisition utfärdad av socialtjänsten. Nedanstående citat visar hur en socialsekreterare beskriver om hur hon kan välja olika utbetalningssätt beroende på vem brukaren är.

(...) Och jag vet dom klienter som har sagt 'Åh kan du skriva dit tobak på rekvisitionen?' 'Näe', det är mat inte cigaretter, och jag menar jag röker själv jag vet precis. Jag hade blivit vansinnig om inte jag hade fått tag på cigaretter men... jaa. Nu har du själv satt dig i den här situationen, du kanske skulle ha tänkt på det att ... Tyvärr. Jag hade inte velat vara i deras kläder ibland, definitivt inte, men visst det finns en skillnad på vilka vi ger rekvisitioner och vilka vi ger kontantkort (...) Ip2

Socialsekreterarna har beskrivit att det finns begränsade möjligheter till att kontrollera brukarnas uppgifter som de anger i sina ansökningar. Detta gör att socialsekreterarna istället måste lita på det som brukarna uppger. Under följande tema kommer de sätt som socialsekreterarna använder sig av för att kontrollera brukarnas berättelser att vidare redogöras för.

5.2 Kontroll

Under detta tema kommer vi att redogöra för kontroll i relation till handlägningsproceduren gällande nödbedömningar. Kontrollen kan exempelvis vara att granska kontoutdragen eller att kontrollera var den sökande är folkbokförd. En del av proceduren blir för handläggarna att kontrollera att brukarens berättelse verkar rimlig och sann. I Socialstyrelsens ”Handbok för ekonomiskt bistånd” anges att det bör finnas ett underlag för beslutet men om det föreligger en akut nödsituation kan ansökan beviljas trots att underlag saknas med hänvisning till att situationen är akut och behovet per definition inte kan tillgodoses på annat sätt (Socialstyrelsen, 2013, s. 126, 264-265).

En typ av kontroll som vi frågade handläggarna om berörde huruvida hembesök var något de gjorde vid ansökningar om akut bistånd. Socialsekreterarna hade olika syn på hembesök som kontrollmetod. Flera av socialsekreterarna hänvisar under intervjuerna till ett rättsfall som kom sex månader tillbaka i tiden, där hembesök som kontrollmetod vid nödprovningar ansågs vara en alltför ingripande och kränkande metod. Nedan presenteras citat som visar exempel på hur socialsekreterarna tar ställning för eller emot hembesök som kontrollmetod. Det första citatet är ett exempel från en av socialsekreterarna som hade en mer restriktiv syn på hembesök.

(...) Vi kollar inte, vi åker inte hem för det får man verkligen inte lov att göra, åker hem och kolla i nåns kyl och skafferier. Utan där måste jag lita på vad dom säger.

Säger man att man har ingen mat, nä men då är det det som gäller. Men man måste kunna uppvisa att man ändå inte har nån ekonomi, att man inte har några pengar det kan jag ändå känna som ett krav.(...) Ip4

Handläggaren säger i detta citat att hon måste lita på vad brukaren uppger och att hembesök inte är en kontrollform som hon anser vara aktuell, men att hon samtidigt vill ha någon typ av underlag som styrker brukarens behov av matpengar. Eftersom att handläggarna hade olika tankar kring hembesöken följer nedan ett citat som visar på en annan ståndpunkt.

Tidigare var det också här att vad det gällde mat, så gjorde vi ofta hembesök (...) Vi gick hem och dom fick visa helt enkelt vad dom hade. Och minst hälften av gångerna så visade det sig att situationen var kanske inte riktigt så som de beskrev det. Men vi ska vara mer restriktiva med hembesök idag. Ip1

Socialsekreteraren som citeras ovan berättar att hembesök är något som de idag inte genomför regelbundet och att detta är en form av kontroll som nu är mer begränsad än tidigare. Att handläggarna har möjlighet till att resonera olika eller att kommuner kan ha olika praxis i handlägningsprocessen kan ses som en följd av att de nationella riktlinjerna från Socialstyrelsen som finns inte är tydliga och därmed öppnar upp för tolkning. Handläggarna har delegation på att fatta beslut om nödprövningar och har således möjlighet att tolka kommunala riktlinjer samt riktlinjerna från socialstyrelsen mer restriktivt eller mer extensivt. Förhållandet mellan brukarna och socialsekreterarna som gräsrotsbyråkrater kan här ses som att brukaren söker en tjänst och gräsrotsbyråkraterna eftersträvar att kontrollera processen i vilken de tillhandahåller denna tjänst (Lipsky, 2010, s. 60). Att gräsrotsbyråkraterna måste kontrollera är enligt Lipsky en fråga om att avgöra huruvida brukaren enligt gräsrotsbyråkraten är berättigad till tjänsten eller inte (ibid.). Handläggarna har i sin roll som gräsrotsbyråkrater ett handlingsutrymme i hur de bedömer och klassificerar brukarens historia som avgör huruvida hen är berättigad till tjänsten eller ej (ibid. s. 61). På grund av den stora arbetsbelastningen utvecklar de egna strategier för att hantera arbetet genom att skapa rutiner och förenklingar av arbetet (ibid. s. 83). De kan också utveckla egna rutiner om de upplever att organisationens rutiner starkt motsäger deras egna, de skapar således sin egen policy för hur de anser att arbetet bör göras (ibid.). Eftersom det finns begränsade resurser och en hög arbetsbelastning utvecklar gräsrotsbyråkraten kontrollmetoder för att fördela resurserna, hembesöket blir här ett exempel på en kontrollmetod för att försöka styra vem som ska erhålla den begränsade hjälpen som biståndet innebär.

5.3 Beslutsmatriser

Tidigare har de tre beslutsmatriser presenterats som socialsekreterare har att förhålla sig i sina bedömningar och beslutsfattande vilka är på *nationell*, *lokal* samt *individuell nivå*. I detta avsnitt kommer vi att redogöra för hur socialsekreterarna beskriver och resonerar kring dessa.

Den beslutsmatris som vilar på en nationell nivå innefattar nationella regelverk och lagen. På nationell nivå finns det inte några specifika riktlinjer för akut bistånd, dock nämns termen akut bistånd i "Handbok om ekonomiskt bistånd" utan att specificera hur beslut ska fattas. (se bilaga 2). Därtill finns lagrum som anger vilket ansvar vistelsekommuner har i förhållande till andra kommuner och huvudmän att avhjälpa akuta situationer för den enskilda medborgaren. Utöver detta finns inget lagrum avsett för endast akuta situationer, utan handläggare tar beslut utifrån samma lagrum som för övrigt försörjningsstöd (SoL 4:1). Under intervjuerna har det framstått som att socialsekreterarna har olika uppfattningar kring i vilken utsträckning ansökningar i akuta situationer är reglerade i lagtext eller i nationella riktlinjer. Följande citat visar på denna variation och det första citatet visar på en uppfattning som kan förstås som att handläggaren anser att det finns tydliga nationella riktlinjer samt lagrum.

Kanske, men vi har också väldigt bra riktlinjer och rutiner vad ska vi se till och vad vi ska bedöma och där finns bra både i lagtext och i socialstyrelsen hur man ska se runt nödansökningar, så följer man vissa guidelinjer och är man osäker, att man faktiskt lyfter frågan till enhetschef för samråd så brukar det bli väldigt bra. Ip4

En annan av handläggarna visar i följande citat att hon uppfattar riktlinjerna och aktuella lagrum som ej detaljstyrda i fråga om bedömningar av nöd i akuta situationer.

(...) Lite olika. inom vissa områden så finns det ju alltså, när man bedömer barn och ungas, när det ska inledas utredning, den biten är ju väldigt liksom, vad ska man ta hänsyn till i vilka lägen, måste det vara utredning och inte men när det gäller försörjningsstöd är det ju mycket mer ramlag. Och utlämnat till socialsekreteraren att bedöma själv. Så dom bitarna tycker jag att de är upp till mig mycket mer att bedöma saker och ting. Ip3

Under intervjuerna har socialsekreterare visat sig ha olika syn och förhållningssätt till den del av beslutsmatrisen som utgår från en nationell nivå. Vi vill med följande citat visa på ytterligare variation i förhållningssätt samt att följande socialsekreterare är medveten om den skillnad som finns bland kollegor i synen på hur lagen och nationella riktlinjer skall tillämpas.

Alltså det är nog mycket hur vi är som personer också vissa är väldigt fyrkantiga, håller sig väldigt mycket inom liksom 'Så här ska det va så här säger lagen så här säger våra regler och så här säger liksom våra riktlinjer' jag är nog lite mer sån att, 'Ja men om man ser det på det här sättet så kan man vinkla det på det sättet'. Som sagt jag ser det nog väldigt mycket utifrån klientens alltså... Man får tänka vad kommer

konsekvenserna bli om jag eller om jag inte beviljar? Och inte bara se just nu. Utan lite längre. Och där skiljer vi oss också naturligtvis. Ip2

På den lokala nivån i beslutsmatrisen återfinns lokala riktlinjer, kommunpolitikens insyn samt arbetsplatskultur. Nedan kommer exempel på citat som visar hur socialsekreterarna förhåller sig till dessa. Dock kommer inte kommunpolitikens insyn att redogöras för men i korthet så kan det nämnas att alla intervjupersoner uppgav att det i princip inte förekom att kommunpolitiker hade åsikter kring de beslut som fattades gällande akut bistånd. Följande citat visar hur socialsekreterare resonerar kring de lokala riktlinjerna, handläggarna som citeras nedan är verksamma i olika kommuner.

Alltså riktlinjerna är vad ska man kalla dom, förslag på 'Så här kan du göra', alltså lite mer, visst vi har riktlinjer som säger att nä vi ska inte räkna med sista höjningen av barnbidraget, nä det kan vi ju inte gå emot utan så får det ju va. Men vi kan ju å andra sidan inte alltså basera ett beslut heller på 'Våra riktlinjer säger', för att det är bara riktlinjer, det är ingen lag och det är liksom så här så att man kan ta stöd i dom man kan titta där och se att 'Jaha okej då kanske jag bör tänka i den banan istället liksom'. Så att ja jag använder dom mer som så här när jag inte riktigt säker hur ska jag göra och hur ska jag tänka då kan man gå in och titta där. Ip2

Alltså vi har i våra riktlinjer, så står där inget specificerat om det. För att det är svårt att få ner väldigt konkret. Utan det som står är att vi (...) Har det yttersta ansvaret men jag tänker att det är svårt att få ner. Vad skulle man behöva specificera då? (...) Sen har vi ju det här att vi har pratat med varandra? Vad är rimligt? Vad är inte rimligt? Ip6

I citaten ovan kan man utläsa att det skiljer sig mellan olika kommuner och olika socialsekreterare hur pass detaljstyrda deras riktlinjer är samt att socialsekreterarna beskriver att det varierar i vilken grad de kan gå emot riktlinjerna i sina bedömningar eller inte. Det blir även framträdande att vad de själva tycker eller vad kollegorna tycker väger minst lika tungt som riktlinjer. I en av kommunerna försöker man att vara två socialsekreterare i bedömningen. I citatet nedan går även att utläsa att samma socialsekreterare kan göra olika bedömningar beroende på sin dagsform.

En sak i det här med bedömningen och hur alltså vad man ska fråga efter där det är en sådan viktig bit att vara två för då kan man liksom 'Vad hörde du? Vad tänkte du? Är det nånting mer vi måste fråga om?'. För är man själv så har man bara sitt eget huvud. Och de här bedömningarna är ju helt ärligt kan det ju bli lite hipp-som happ beroende på person och humör och vem som söker, och ja så försöker man säkra upp genom att vara två. Ip3

Förutom dagsform så kan socialsekreterarens förvärvade arbetslivserfarenhet vara ytterligare en aspekt som kan påverka hur denna gör sin bedömning, vilket visas i citatet nedan.

Ju längre jag jobbar desto mer komplex blir verkligheten och då blir det svårare och så blir det nån stans vad är det för typ av socialtjänst jag vill ha (...) Jag har nog blivit mer generös på det viset. Vi jobbar annorlunda, jag tänker annorlunda i de här frågorna nu än vad jag gjorde tidigare. Ip3

Det har under intervjuerna framstått som att policys utarbetas lokalt mellan handläggarna men samtidigt kan det variera i vilken grad utarbetad oskriven policy väger i socialsekreterarnas bedömningar. Detta belyses med nedanstående citat:

Vi har pratat ganska mycket om vad som är nöd, vad som inte är nöd (...) Nödansökan är en också en sådan grej som kommer upp emellanåt hur vi ska se på det. Ip4

Nu är inte vi så många i teamet men ett 10-tal personer om vi säger så, en del har mycket lättare att säga att 'du är vuxen lös din situation, du har försatt dig i detta, och lös det, du kan lösa det, bara ansträng dig' och så finns det en annan grupp som menar att det kan vara, som blir mer omhändertagande liksom att 'det är klart att du kan hamna i en situation alla kan vi göra fel och misstag och slarva till det som gör att det inte funkar och då måste vi ha ett skyddsnät som täcker upp (...) så att det är en grov förenkling av en skillnad som finns men jag tror att vi gör rättså lika. Ip3

Socialsekreterares tredje beslutsmatris utgörs av deras individuella handlingsutrymme. Lipsky menar att en gräsrotsbyråkrats handlingsutrymme formas av sin organisation, omgivande strukturer samt avståndet till de som skapar lagar och policys kring dessa (Lipsky, 2010, s. xii). Detta kan översättas till de beslutsmatriser som Hjort anger vara den på nationell nivå samt den lokala nivån (Hjort, 2012b, s. 229). Av ovanstående citat kan vi utläsa att det råder stor variation i hur socialsekreterarna förhåller sig till den nationella beslutsmatrisen i form av lag och nationella riktlinjer. Även om socialsekreterarna skulle vilja förhålla sig i större utsträckning till nationella riktlinjer så blir detta svårt då reglering av aktuell myndighetsutövande handling är sparsamt reglerad i lag och riktlinjer. Således är deras handlingsutrymme i förhållande till dessa stort. På den lokala nivån framkommer att det varierar i hur socialsekreterare förhåller sig till sina lokala riktlinjer samt att det varierar i vilken grad dessa lämnar ett stort handlingsutrymme till den individuella socialsekreteraren eller ej. Det har under intervjuerna även framkommit att lokala politiker exempelvis i form av den nämnd åt vilken socialsekreterarna har fått delegation att besluta i dessa ärenden i låg grad har insyn och åsikter kring de bedömningar socialsekreterarna gör. På vilket sätt kollegor och chefer är involverade i beslutsfattandet har även funnits olika lokala variationer. Därmed har socialsekreterare även utifrån denna beslutsmatris ett stort handlingsutrymme. För den individuella socialsekreteraren och dennes handlingsutrymme har det framkommit att det kan bero på socialsekreterarens dagsform samt vilken brukare vilken bedömning hon kommer att göra i ett ärende. I citat ovan

har det beskrivits att den enskilda socialsekreteraren kan komma att ändra hur hen gör sina bedömningar av nöd i förhållande till hur den egna förståelsen av sin yrkesroll förändras över tid. Stranz (2007, s. 207) har i sin studie visat att bedömningar av försörjningsstöd varierar och utifrån vad socialsekreterarna i denna studie uppger är det rimligt att anta att det vid bedömningar av nöd förhåller sig på samma sätt.

5.4 Nöd

Denna del av vår analys kommer att behandla temat nöd. Kärnan vid ansökningar om akut bistånd är för handläggaren att fastslå om nöd föreligger eller inte. Ett centralt tema i intervjuerna var därför socialsekreterarnas uppfattning om vad nöd är samt deras definition av nöd. Handläggarna har haft olika resonemang kring när de anser att en brukare har nöd. Exempelvis har socialsekreterarna fört fram att det ska vara ”noll på kontot” och om nöden har uppstått på grund av skulder så anses det inte vara nöd. SoL 4 Kap 1§ anger att den som inte kan tillgodose behovet på annat sätt har rätt till bistånd till sin försörjning (SFS 2001:453). Om behovet kan tillgodoses på annat sätt är också en aspekt socialsekreterarna måste ta hänsyn till i bedömningen och om behovet kan tillgodoses på något annat sätt anses nöd ej föreligga. Orsakerna till den uppkomna nöden är också relevant för deras bedömning.

Handläggarna har på olika sätt belyst när de anser att den sökande befinner sig i en nödsituation och flertalet av dem har också beskrivit att de tycker att det är svårt att definiera vad nöd är. Men en av definitionerna är att det är ”noll på kontot” vilken har varit gemensam hos socialsekreterarna. Citatet nedan är en definition av nöd.

Finns där pengar kvar på kontot så är det inte nöd, har man pengar så är det inte nöd...
Utan nöd då är det noll. Då ska man ha noll och där ska finnas en förklaring till varför man har noll annars är det inte nöd. Det är rätt hårt men så är det. Ip6

Socialsekreteraren som citeras ovan skildrar att den sökande som har noll på kontot och som har en förklaring till varför det är så befinner sig i en nödsituation. Somliga av de intervjuade handläggarna menar att det är individuellt när brukarna anser att de har nöd som nästa citat illustrerar.

Ja, alltså det är väldigt individuellt egentligen för varje människa vad de anser vara nöd. Men har dom pengar på kontot så anser vi ju inte vi att det är nöd, alltså det ska ju vara tomt och det ska liksom, och vi går ju även igenom det här med hur ser det ut med vänner, släkt, familj har du nån som du skulle kunna låna pengar av eller äta hos eller såhär. Ip2

Citatet ovan berör dels socialsekreterarens definition av nöd och att denna inte nödvändigtvis överensstämmer med brukarens syn, vilket innebär att nöden som sådan inte är objektiv utan subjektiv. Socialsekreteraren gör dock anspråk på att hon och hennes kollegor innehar en gemensam syn på vad nöd är samt att deras definition är den som bedömningen kommer att grundas på. Citatet belyser också att handläggaren undersöker om personen har andra alternativa lösningar på sin situation som att till exempel utnyttja sitt personliga nätverk för att tillgodose behovet. För att visa på de olikheter vi funnit i vårt material vill vi även presentera nedanstående citat som åskådliggör hur en socialsekreterare beskriver att nöd upplevs subjektivt.

Det är ju synnerligen subjektivt det är jättesvårt och jag tycker inte att det finns någon absolut gräns. Jag har inte kommit fram till någon absolut gräns än i alla fall. Utan det är jättestyrt av den här människans, alltså nästan att den här människan har gjort vad den bedömer liksom, har redan ansträngt sig till max utifrån sin situation och sin förmåga. Men det kan vara annorlunda från någon annan som ansträngt sig till max utifrån sin förmåga men båda kan vara i nöd. Fast det kan se olika ut. Ip3

Socialsekreteraren som citeras ovan visar att nöden kan se olika ut för olika personer och kopplar det till brukarens förmåga och ger det en relevans i sin bedömning. Ytterligare en annan definition på nöd för brukarna synliggörs för med följande citat och i detta hänvisar intervjupersonen till att brukaren bör anstränga sig för att lösa situationen innan hen vänder sig till socialtjänsten och att det ska ha förflutit en tid sedan behovet uppstod.

Jag tänker såhär, att har man gjort allt vad man kan, det finns inte mat hemma. Man har kanske inte ätit på några dagar. Då tänker jag att då är det nöd. Ip1

Socialsekreterarna har också beskrivit att brukaren inte ska ha mat hemma och följande citat visar på hur socialsekreteraren resonerar om det finns mat hemma.

(...) Vi tycker att har du lite ris hemma eller makaron eller pasta så kan du överleva till dagen efter också (...) Ip5

Citaten som redogjorts för i denna del av analysen visar på en variation i hur de handläggande socialsekreterarna ser på vad nöd är och inte är. Dock har vi funnit två minsta gemensamma nämnare i vad socialsekreterarna anser vara förutsättning för att nöd skall föreligga. Dessa är att brukaren inte skall ha tillgång till några pengar samt inte ha tillgång till mat att äta, sin egen eller att någon annan kan bjuda brukaren på mat. Dock har vi funnit att det mellan socialsekreterarna skiljer sig i när de anser att nöd infinner sig. Detta kan handla om när brukaren åt senaste gången samt hur pass tomt skafferiet är. Socialsekreterarna bedömer

huruvida det föreligger en nödsituation utifrån hur den sökande har försökt lösa sin situation själv, om de anser att man har gjort vad man kan utifrån sin situation och förmåga och om de har gjort detta anses de ”värdiga” hjälpen från socialtjänsten enligt vår tolkning. Om socialsekreterarna däremot anser att det finns något mer brukaren kunde gjort eller prioriterat på ett annat sätt menar vi att anses de inte ”värdiga”. Detta knyter an till den gamla fattigvårdstanken om att endast de som verkligen inte har förmåga ska erhålla hjälp medan de som skulle kunna lösa situationen om de bara ansträngde sig anses ”ovärdiga”.

I socialsekreterarnas resonemang kring vilka brukare som de anser vara ”värdiga” respektive ”ovärdiga” kopplas till vilka orsaker brukaren anger till att nöden uppkommit och vilka val de gjort, exempelvis hur de har prioriterat gällande sin konsumtion. Det har visat sig att brukarnas konsumtionsmönster, både det som orsakat nöden men även den som kommer ske med beviljat bistånd, är något som påverkar socialsekreterarens bedömning. I följande citat visas hur en socialsekreterare uttrycker sig kring hur en brukare bör konsumera.

(...) Det har ju hänt att vi får ju då in kvittona på va man faktiskt har handlat. Och där kan ju vara både hårfärgningsmedel och allt möjligt. Och då kan ju jag ifrågasätta hur stort var nödbehovet om du liksom använder en fjärdedel av pengarna till hårfärgningsmedel. Och det påverkar mitt nästa beslut, ja det gör det. Samma sak med cigaretter. Jag har full förståelse, jag har själv rökad sen jag var 12 år, jag har full förståelse. Jag hade nog också prioriterat cigaretter före mat men i försörjningsstöd utgår faktiskt inte cigaretter. (...) Vad jag beviljar i nödprovning, det är livsmedel. Det är mat. (...) Ip1

Citatet illustrerar synen på brukarens konsumtion efter det att akut bistånd beviljas, socialsekreteraren som citeras säger att vad brukaren konsumerat påverkar hennes framtida bedömning. Handläggaren refererar till sig själv och sin egen konsumtion och gör en åtskillnad på sig och brukarna, genom vad hon själv kan konsumera och vad brukarna bör konsumera. Socialsekreterarens subjektiva uppfattning om vad god konsumtion är för brukarna får här utrymme. Detta synsätt på brukaren och dennes konsumtion skulle kunna förstås utifrån hur Sjögren (1997) och Montelius (1912) beskriver den gamla fattigvården som en uppfostrande och moraliserande verksamhet. Hjort (2012b, s. 231) sammankopplar konsumtion och moral och menar att eftersom socialsekreterarna saknar adekvat utbildning kring konsumtion så tar sig deras bedömningar moraliska uttryck. Att handläggarnas subjektiva syn lyser igenom i deras bedömning och resonemang är enligt Lipsky ett kännetecken för en gräsrotsbyråkrat (Lipsky, 2010, s. 83).

På frågan om orsaken till den uppkomna nöden spelar roll för bedömningen svarar socialsekreterarna att det är något de tar i beaktande. Ett exempel på detta är hur socialsekreterare resonerar kring skulder som orsak till den uppkomna nöden. Genomgående har socialsekreterarna gett uttryck för att ha försatt sig i skuld som har föranlett att nödsituationen har uppstått inte är en godtagbar orsak till att hävda nöd.

Ja och om det är någonting som vi överhuvudtaget kan bevilja. Det är inte säkert för har du försatt dig i den här situationen utav en anledning som är att du har valt att betala skulder men inte har mat på bordet så är det inte säkert att vi beviljar. Ip4

Socialsekreterarnas bedömning vilar på vad de anser är rimliga/orimliga val och mindre kring vad som är en skälig levnadsnivå. Deras resonemang om vad som är rimliga val gör de utifrån om omständigheterna kunde undvikits, ett exempel på vad som anses rimligt och ”värdigt” är barns eller brukarens egen sjukdom. Skulder som brukaren själv skulle kunna styra över anses vara en ”ovärdig”/orimlig orsak. Det finns få rättsfall gällande akut bistånd men det finns ett fall gällande återbetalning av skuld som orsak till den uppkomna nöden, skuld anses inte vara skäl att avslå ansökan enligt regeringsrätten (RÅ 1995 ref. 56). Att socialsekreterarna kan fatta avslagsbeslut trots detta kan förstås genom deras handlingsutrymme i sitt beslutsfattande. I egenskap av gräsrotsbyråkrater har socialsekreterarna att förhålla sig till brukaren, riktlinjer på olika nivåer, lagar och organisationen som de representerar. Lipskys definition av en gräsrotsbyråkrat innefattar en tung arbetsbelastning och att fatta beslut på kort tid och knappa underlag (Lipsky, 2010, s. xii). De snabba beslutsprocesserna och handlingsutrymmet kan vara bakgrunden till att socialsekreterarna har ett annat förhållningssätt kring hur skulder skall betraktas i sammanhanget.

5.5 Kategorier av brukare

I denna del kommer vi att visa hur socialsekreterarna vid sina bedömningar gör skillnader utifrån vem det är som gör en ansökan om akut bistånd. Det har på olika sätt framträtt under intervjuerna att socialsekreterarna resonerar olika kring vem det är som ansöker gällande orsaker till nöden. Detta kan knytas till vem det är som ansöker. Gemensamt i socialsekreterarnas beskrivningar av hur de bedömer om nöd föreligger kan knytas till om de har förväntningar på att brukaren skulle kunna vara självförsörjande. Dock har vi inte funnit gemensamma kriterier i socialsekreterarnas berättelser om vem eller vilka orsaksförklaringar som i sig avgör om brukaren befinner sig i nöd. Tidigare har vi hänvisat till Sjögren som har beskrivit hur CSA hade svårigheter i att fastställa klara kriterier för att avgöra vem som är ”värdig” respektive ”ovärdig” fattig (Sjögren, 1997, s. 106). I vårt material har de som inte

skulle kunna förväntas vara självförsörjande såsom till exempel barn eller sjuka framstått som ”värdiga” fattiga. Däremot har det varit svårare att finna gemensamma kriterier för de som skulle kunna tolkas som ”ovärdiga” fattiga och samma kategori av brukare betraktats på olika sätt av socialsekreterarna. Exempelvis har en av socialsekreterarna en förståelse av alkoholism som ett sjukdomstillstånd snarare än ett självvalt beteende, detta kan påverka hur denne handläggare förhåller sig i sin bedömning gentemot denna brukargrupp. Genom att betrakta detta förhållande med hjälp av teorin om gräsrotsbyråkraten kan detta ses som ett resultat av att gräsrotsbyråkraten blir tvungen att utveckla strategier för att förenkla sitt arbete genom att skapa mallar och rutiner (Lipsky, 2010, s 83). En följd av detta är att varje socialsekreterare kommer att skapa sina egna mallar och bilder av brukarna vilket påverkas av gräsrotsbyråkratens intresse och värderingar (ibid. s.83). Vi vill med nedanstående citat illustrera detta och visa de skillnader som framträder i hur socialsekreterarna bedömer nöd i situationer där barn påverkas av deras beslut. I det första citatet ser vi hur en socialsekreterare beskriver hur det inte är en garanti att bistånd beviljas bara för att det finns barn i hushållet, utan detta måste vägas mot föräldraansvaret.

(...)Men det är ingen garanti att man får nåt. så att säga för att det är det egna ansvaret, det är heller ingen garanti för att man får något för att där finns barn. För man har ett ansvar som förälder. Så att man kan säga nä även om det finns barn. Sen är det ju, får man ju titta på från fall till fall. Ip6

Detta framträder även i nästa citat där socialsekreteraren berättar hur den kan ge avslag för att bryta mönster hos brukaren. Detta skulle kunna ses som socialsekreterarens försök att fostra brukaren, vilket här får stå över det faktum att det finns barn som påverkas av beslutet.

(...) Där är dom som provat när man är aktuell fortlöpande att man hela tiden råkar ut för omständigheter. Och där vi har avslagit trots att där har funnits barn därför man har gjort, man har haft så att säga planerade, man har planerat att pengarna inte ska räcka. Och där har vi också förklarat 'Du har ju överköpt dig så mycket i början på varje månad så att pengarna inte räcker tills du ska få nya pengar, det har du gjort, si och så många månader mer eller mindre på raken och vi har sagt att vi inte kommer att bevilja nödansökningarna.' Ip4

Nedanstående citat visar på variation i hur socialsekreterarna resonerar då deras beslut kommer att påverka barn. Alla socialsekreterare i denna studie har dock angett att om barn påverkas av beslutet att de noga överväger detta. Dock visar de ovanstående citaten att det ändå kan finnas skäl för att fatta avslagsbeslut även om det finns barn som påverkas.

Alltså finns det barn med i hushållet så får man ju liksom gå på barnperspektivet givetvis alltså barnen ska ju inte bli lidande för att föräldrarna slarvar och det var som jag sa alltså är det upprepade gånger så är det en anmälan till barn och familj. Ip2

Utifrån sett kan det framstå som ett svårt beslut att ge avslag då det kommer ge konsekvensen att det finns barn som inte kommer att få någon mat. För att försöka förstå gräsrotsbyråkratens beslut måste man söka efter motivet till det samt inom vilken kontext det fattas. Gräsrotsbyråkraten har tillgång till sin organisations resurser som brukaren ansöker om och det är gräsrotsbyråkraten som skall fördela dessa. Gräsrotsbyråkraten kan dock inte utan att beakta sin organisations intressen fördela resurser enbart utifrån sina ideala värden. Lipsky menar att om alla situationer skulle bedömas som nöd så skulle det i slutändan innebära att gräsrotsbyråkraten inte skulle kunna fördela några resurser alls. Därav behöver gräsrotsbyråkraten finna kompromisser utifrån spänningsförhållandet mellan tillgången till resurser samt önskemål utifrån sina egna ideala värden. Lipsky menar vidare att det är gräsrotsbyråkratens strävan att göra det som är bäst för brukaren utifrån de givna ramarna (Lipsky, 2010. s. 112). I ovanstående citat går det att utläsa att socialsekreterare kan välja att avslå nödansökningar i barnfamiljer för att på det sättet försöka bryta mönster hos föräldrarna att återkommande söka utifrån nöd. Socialsekreteraren kan tolkas som att genom detta på längre sikt försöka skapa bättre förhållanden för barnet vilket uppnås genom att fostra föräldrarna till att ta ansvar för sina ekonomiska handlingar.

5.6 Den kända och okända brukaren

Socialsekreterarnas resonemang kring vilka faktorer de tar hänsyn till i sina bedömningar har varierat och självklara uppdelningar kring vilka kategorier av brukare eller bakomliggande orsaker som skulle kunna dela upp brukare i kategorierna ”värdiga” eller ”ovärdiga” är svåra att göra utifrån intervjupersonernas utsagor. Dock har två kategorier som alla deltagande socialsekreterare har beskrivit kommer vägas in i deras bedömning är kategorierna kända och okända brukare. Okända brukare är personer som vänder sig till en socialtjänst för första gången och är därmed okända för socialsekreteraren. Dessa personer är ofta självförsörjande genom arbete eller genom ersättningar från andra myndigheter. De kända brukarna är enligt denna studies empiriska material personer som har eller har haft försörjningsstöd hos berörd socialförvaltning, eller har brukarkontakter inom andra delar av socialtjänsten som ej rör ekonomi. Med citaten nedan visas hur socialsekreterarna beskriver att de kan tänka annorlunda i sin bedömning beroende på om det är känd eller okänd brukare. I det första citatet beskrivs hur det är lättare att ge en okänd person som ansöker en chans och samtidigt erbjuds den kända

brukaren att få andra insatser vilka riktas mot den problematik som brukaren förväntas ha utifrån att denne inte kan hantera sin ekonomi:

Engångsmänniskor är mycket lättare tycker jag att bara 'okej vad är det som har hänt?' Det är lättare att bevilja och ge folk en chans till och försöka titta på, 'okej du kommer att få bistånd utav mig, men hur gör vi för att det inte ska hända igen?'. Det är lättare än att det är folk som cirkulerat i förvaltningen länge från och till då är det liksom lite krassare. Liksom 'vi har ju vatt igenom det här några gånger, är det verkligen matpengar du vill ha? Ska vi inte försöka få nån annan hjälp så att det löser sig?' Ip3

Socialsekreteraren i detta citat beskriver hur det ställs olika krav på den kända och okända brukaren att de skall ha planerat för att inte vara utan pengar.

Det beror lite på klienten så att säga är här i vårt system redan. Eller om det är någon som kommer helt ny. Är det nån som kommer helt ny så blir det väl svårt att ställa några krav man kan ju ta en diskussion med dom och säga att 'är du inskriven på Arbetsförmedlingen?' 'Nä' 'Nähä hur hade du tänkt att du skulle kunna försörja dig?' Och så får man ju, det blir ju nästan som ett nybesök i vilket fall som helst i dom fallen, men är det nån som är här då är det ju lite lättare faktiskt. Då kan man ju liksom se att, 'ja men du har ju inte följt din planering, du har ju inte gjort det här och det här och det här, varför har du inte det?' Men fakta kvarstår ju. Just nu stå de utan mat(...) Ip2

I följande citat beskriver socialsekreteraren att det blir en skillnad i vilken kunskap hon har om den okända respektive kända brukaren vilket även innefattar att hon vet att den kända brukaren borde ha pengar eftersom brukaren redan har fått försörjningsstöd och socialsekreteraren vill ha en förklaring till varför de pengar som utbetalts är borta.

Är dom kända sen tidigare så vet du ganska mycket om dom redan du vet deras problematik och känner till hur dom är. Och det får kanske att du har en viss syn på den här personen redan det kan du ju inte ha med en helt ny person och det är kanske lättare ibland att bevilja för ett få antal dagar för en ny person för att hinna utreda och hinna få in lite mer underlag och så än för en som redan är känd och som söker kontinuerligt och som vi vet borde ha pengar, ja. Det visst delvis är det ju så men det är ändå en individuell så men jag tänker ändå att vet vi att man borde ha pengar då blir vi också lite mer, 'Vad har du gjort med dina pengar?' Ip4

I kommande citat beskriver socialsekreteraren hur hon upplever att kända brukare kommer tidigare än nöden har uppstått och detta hänvisar hon till beror på att de har kunskap om att man kan ansöka utifrån åberopande om nöd. Hon beskriver även den okända brukaren som inte kommer och ber om hjälp utan vill försöka lösa sin situation på egen hand. I beskrivningen i skillnaden mellan den kända och okända brukaren går det att skönja en förståelse likt diskursen kring de "ovärdiga" och "värdiga" fattiga, där de "värdiga" är de som inte ber om hjälp och de "ovärdiga" är de som ber om hjälp.

Vi har en grupp människor som tidigare har haft försörjningsstöd. Dom är här lite tidigare än när egentligen nöden uppstod. Dom hävdar gärna nöd lite innan den har uppstått. För att dom vet om att man kan hävda nöd. Sen har vi en grupp som har väntat, alltså som är verkligen i en nödsituation. Dom är inte vana vid detta, de har kanske aldrig haft försörjningsstöd. Dom är det, dom är det jobbigt för. Sen har vi en grupp där det oftast är någon annan som hör av sig. De vill absolut inte höra av sig till oss, det är en mamma, det är en granne, det är en lärare från skolan som hör av sig. Man från börja med att motivera dom till att ta en kontakt. Varför kan det vara bra för dig just i detta läget att ha en kontakt med oss. (...) Man får informera dem om både nödprövning och löpande försörjningsstöd. Och nästan motivera dem till att komma hit och det är inte alltid dom ändå gör det. Ip1

I det sista citatet beskriver socialsekreteraren att vara en känd brukare innebär att denne har fått information om hur denna förväntas konsumera och följa den ekonomiska planering som socialsekreteraren har hjälpt brukaren att göra. Att inte ha följt denna planering kan vara skäl för socialsekreteraren att avslå en ansökan om akut bistånd. Citatet visar även hur socialsekreteraren söker efter att finna om brukarens berättelse är rimlig eller om det är till följd av dåligt omdöme som brukaren har hamnat i en nödsituation, vilket blir ytterligare kriterier för socialsekreteraren att ta i beaktande vid sin bedömning av en nödansökan.

(...) Rent krasst sen handlar det om att ha pengar och har du noll kronor på kontot och du inte får pengar dagen efter utan det dröjer tills nästa inkomst så kan jag tycka att då kan det finnas nöd. Sen är ju nästa fråga 'Varför har du inga pengar? Är det då så som jag sa innan att man har valt att lägga det på saker och ting så kan man säga nä utifrån ett eget ansvar och särskilt om det är personer som vi har haft kontakt med under en längre tid så vet dom personerna mycket väl om vad som gäller och då har man fog för att säga nä. Är det någon som kommer och det har hänt nånting och man själv inte kan rå för eller man är kanske helt ny här, det är kanske första gången, man är desperat, alltså det har hänt nånting där man själv inte har gjort något fel ja-a då kanske man tittar på det med lite andra ögon. För då... Visst där finns fortfarande ett personligt ansvar men om du blir rånad och nedslagen klockan tre du kanske har timanställning du har det jäkligt knapert men du klarar dig, om nåt händer och du har inget nätverk du kanske är själv. Kan den här personen få hjälp nån annanstans? Näe. Vad då, då tittar man lite gran okej, 'När hände det? Är det polisanmält?' Alltså är det klockan fyra på morgonen eller är det klockan tre på eftermiddagen är det 7 500 eller är det 700 alltså man får titta och se är det här rimligt? Har den här personen brustit på nått sätt? Har den här personen dåligt omdöme? Samtidigt så är vi så att säga yttersta liksom vi har ett ytterst ansvar. Vi säger väl inte nä om det inte är väldigt välgrundat. Ip6

Socialsekreterarna har genom ovanstående citat beskrivit hur de har andra förväntningar på de kända brukarna att de skall ha fullföljt den planering som socialsekreteraren har gjort upp för dem och socialsekreteraren förväntar sig att brukarna skall ha styrt sin konsumtion efter denna. I sammanhanget vill uppsatsförfattarna belysa att konsumera och planera sin ekonomi efter försörjningsstödsnormen kräver återhållsamhet då denna ekonomiska nivå är den lägsta för

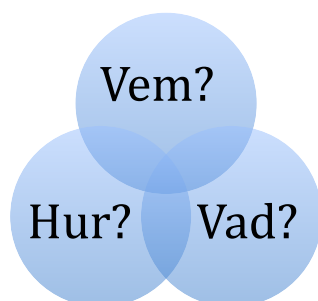
svenska medborgare, eller andra som innehar tillgång till socialförsäkringssystemet genom exempelvis att de innehar uppehållsrätt. Det vill säga att alla medborgare har rätt att ansöka om försörjningsstöd och därmed möjlighet till denna ekonomiska nivå, dock söker inte alla som kan försörjningsstöd. För pensionärer med låg pension finns möjligheten att ansöka om äldreomsorgstöd vilket motsvarar samma nivå. Det kan framstå för läsaren som att socialsekreterarna utifrån detta sammanhang ställer höga krav på en ekonomiskt utsatt grupp och därmed lägre på de okända brukarna som i vanliga fall är självförsörjande. Dessa kan antas leva på en högre ekonomisk nivå än de människor som har försörjningsstöd. Socialsekreterarna har vetskap om de kända brukarnas svåra ekonomiska situation och det hade varit fullt möjligt för socialsekreterarna att till följd av detta förvänta sig att de ibland skulle hamna i svåra ekonomiska situationer. Istället skulle de kunna förvänta sig att de okända brukarna som har en bättre ekonomisk situation istället var de som skulle kunna förväntas klara sin situation eftersom de har tillgång till mer pengar. Med hjälp av teorin om gräsrotsbyråkraten går det dock att närma sig socialsekreterarna och förstå varför de gör denna åtskillnad i hur de gör sina bedömningar mellan de kända och okända brukarna. Socialsekreteraren är den som har tillgång till organisationens resurser och hon skall som Svensson uttrycker det, att med hjälp av sitt handlingsutrymme få till stånd interventioner och hjälp till brukaren som hon finner meningsfulla (Svensson, 2008, s. 24-25). Socialsekreterarna kan anse att de redan har hjälpt de kända brukarna, genom att de gett dem ekonomiskt bistånd så att de ska kunna försörja sig. Därtill har de gett dem vägledning kring hur de skall hushålla med sina resurser så att de skall kunna äta hela månaden. Socialsekreteraren har redan fördelat till den kända brukaren av organisationens resurser efter brukarens behov (Lipsky 2010, s. 84). Socialsekreteraren har skyldigheter gentemot sin organisation att förvalta resurserna på ett gott sätt och att ge samma brukare mer än vad den behöver (om den följer sin planering) kan tyckas som ett dåligt förvaltande. Socialsekreteraren har utifrån den gamla fattigvårdstanken där den fattiga skall fostras till att bli en ansvarsfull samhällsmedborgare också misslyckats i sin uppgift.

6 Sammanfattande resultat

Utifrån denna uppsats syfte och frågeställningar kommer vi att nedan presentera de resultat som framträtt under analysprocessen av vårt insamlade empirimaterial. Resultatet kommer att presenteras utifrån den frågeställning som den svarar mot.

Under analysprocess har tre faktorer framträtt som har kommit att påverka hela

handläggningsprocessen samt den slutgiltiga bedömningen av nödsökningar. Dessa faktorer är *Vem*, *Vad* och *Hur* och vi kommer att redogöra i relation till varje frågeställning hur dessa påverkar hela den myndighetsutövande handling som nödprövningar är. Faktorn *Vad* innebär av vilka orsaker som nödsituationen har uppstått. *Hur* åsyftar till fastställandet av att nödsituationen ej går att lösa på något annat sätt utan det är akut bistånd som är den enda lösningen som finns för brukaren. Faktorn *Vem* är tudelad och innebär både vem den brukare är som ansöker och vem den handläggande socialsekreteraren är. Vi har funnit att dessa tre aspekter samverkar med varandra under hela handläggningsprocessen samt bedömningen av nödsökningar och är därav svåra att särskilja från varandra. Med följande bild vill vi illustrera denna samverkan/växelverkan.



Vem ansöker/handlägger?

Vad har hänt som orsakat situationen?

Hur har brukaren försökt att lösa sin situation?

Hur gör socialsekreterare nödprövningar?

Under denna studie har det framkommit att socialsekreterare gör nödprövningar enligt följande handläggningsprocess. Brukaren tar kontakt med socialförvaltningen och framför en ansökan utifrån åberopande om nöd. Efter detta vill socialsekreteraren träffa brukaren för att under ett bedömningssamtal få ta del av brukarens redogörelse av aktuell situation och den bakgrund samt orsaker som föranlett situationen (*vad/vem*). Socialsekreteraren vill under detta samtal kontrollera brukarens identitet och att brukarens redogörelse stämmer. Detta innefattar att brukaren kan styrka att denna inte har några medel på något bankkonto. Därtill behöver socialsekreteraren utreda om det finns något annat sätt som brukaren kan avhjälpa sin nödsituation på (*hur*). Utifrån detta gör socialsekreteraren sin bedömning om det föreligger nöd eller ej. Därefter meddelar socialsekreterarna sitt beslut och vid bifall utbetalas därefter

biståndet. Faktorn *Vem* som rymmer både brukaren och socialsekreteraren har betydelse i hur utbetalningen av biståndet sker, om socialsekreteraren tror eller vet att brukaren har ett missbruk undviker de att betala ut på kontantkort och föredrar att betala ut på rekvisition. Detta relaterar till hur socialsekreteraren uppfattar brukaren och socialsekreterarens egna fördomar. Dessa kan vara föreställningar om missbrukare och om missbrukares konsumtion vilken hos socialsekreterarna kan vara förväntningar om att akut bistånd kommer att användas till att möjliggöra missbruk.

Vad bedömer socialsekreterare vara nöd?

För att nöd skall föreligga måste två kriterier vara uppfyllda vilka är att brukaren inte skall ha tillgång till någon mat samt att brukaren inte skall ha några medel på sitt bankkonto. Dessa båda kriterier har visats sig att vara gemensamma vid bedömning av nöd hos socialsekreterarna i denna studie. Utöver dessa två kriterier har vi funnit att socialsekreterare tar med i sin bedömning vilka orsakerna är till att pengarna är slut samt på vilka sätt som brukaren har försökt att lösa sin situation på egen hand och kring dessa aspekter skiljer sig socialsekreterarna i denna studie åt. Skillnaden kring *Vad* visar sig bland annat i hur socialsekreterare resonerar kring den konsumtion som brukaren har gjort före nöden uppstod eller om det är en oförutsedd händelse som orsakat nöden exempelvis att ha varit brottsutsatt. *Hur* blir här synligt genom skillnaderna i hur socialsekreterarna resonerar kring hur brukaren har sökt andra lösningar än att vända sig till socialtjänsten, exempelvis att genom sitt nätverk få sitt behov av mat tillgodosett. Skillnader har framträtt kring *vem* bland annat då socialsekreterare resonerar olika kring i vilken utsträckning att det finns barn i en familj påverkar deras bedömning.

Vilken brukarsyn framträder i deras bedömningar?

I vår studie har det framkommit att socialsekreterarna har olika syn på de brukare de möter och kring deras nödsituation och det kommer att påverka hur de bedömer och handlägger ärenden beroende på vilken brukarkategori det berör, såsom till exempel barn eller personer med en missbruksproblematik. Under intervjuerna så har kända brukare framstått som en kategori som genomgående kommer att påverka bedömningen av den nödsituation som brukaren hävdar. Detta framträder genom att socialsekreterare i högre grad förväntar sig att de brukare som vanligtvis uppbär försörjningsstöd skall ha planerat sin ekonomi och varit mer återhållsam i sin konsumtion än andra vilket har sin bakgrund i att dessa brukare har fått information av socialsekreterarna om hur de skall konsumera på ett ansvarsfullt sätt. Dessa brukare anses av vissa socialsekreterare vara mer benägna att ansöka om akut bistånd vilket socialsekreterarna

hävdar har samband med att de känner till att möjligheten att ansöka utifrån åberopande av nöd finns. Därtill har en bild framträtt där brukare som uppbär försörjningsstöd i större utsträckning än andra planerar för att hamna i en nödsituation samt att de kan hävda nöd före det att nöden har uppstått. Denna syn på brukare som uppbär försörjningsstöd förekommer inte hos alla intervjuade socialsekreterare i denna studie utan det finns de som menar att de bedömer kända och okända brukare på samma sätt. Dock återfinns det hos alla socialsekreterare en annan förväntan kring konsumtion och planering av sin ekonomi hos de som uppbär försörjningsstöd.

Vad i detta sammanhang blir underordnat *vem* det är som ansöker. Vilken orsak du anger som anledning till din nödsituation kommer att bedömas olika om du har ett känt missbruk eftersom socialsekreterarna har föreställningar om att det är ditt missbruk som är den bakomliggande orsaken till din uppkomna nöd. På samma sätt står *hur* du har försökt lösa din situation på annat sätt i relation till *vem* det är som ansöker. Uppbär den som ansöker försörjningsstöd så är möjligheterna till att lösa sin situation sedan tidigare redan uttömda. I detta sammanhang blir *hur* synligt genom att socialsekreterarna retroaktivt hänvisar brukarna till att den genom att de skulle ha följt sin planering inte skulle ha hamnat i en nödsituation.

Att de kända brukarna och särskilt de som uppbär försörjningsstöd kommer att betraktas av socialsekreterarna på ett annorlunda sätt än de okända brukarna kan förstås utifrån begreppet "ovärdiga" fattiga. Socialsekreterarna bär här med sig föreställningar om fattiga människor vilka är att jämföra med de föreställningar som samhällsmedborgare i stort bär med sig och står därför inte i samband med att socialsekreterarna innehar sin yrkesposition. De människor som uppbär försörjningsstöd kan betraktas på samma sätt som de fattiga som historiskt sett har betraktats som "ovärdiga" då de lever av samhället och inte själv bidrar till sin försörjning. Det är rimligt att anta att socialsekreterarna på ett mer eller mindre omedvetet sätt bär med sig dessa föreställningar om fattiga på samma sätt som människor i allmänhet gör. Eftersom forskning kring fattiga människor och de som uppbär försörjningsstöd är begränsat så har socialsekreterarna inte fått tillräcklig kunskap med sig i sin yrkesutbildning för att kunna friställa sig från dessa föreställningar. Kunskapsluckan kring fattigas konsumtion för socialsekreterarna ger utrymme för deras moraliska föreställningar vilket även möjliggörs genom deras handlingsutrymme (Hjort, 2012b, s. 231).

7 Avslutande reflektion

Bakgrunden till genomförandet av denna studie kom ur våra egna erfarenheter av nödprovningar inom socialtjänsten och de frågor som väckts kring komplexiteten för socialsekreterare att göra dessa bedömningar. I inledningen av denna uppsats diskuterades kring rättssäkerhet i dessa bedömningar och efter genomförandet av denna studie kan det hävdas att rättssäkerheten är låg för den enskilda brukaren. Rättsosäkerheten möjliggörs genom det stora handlingsutrymme som lämnas åt socialsekreterarna då reglering i lag, nationella och lokala riktlinjer är låg. Socialsekreterarna lämnas därmed ensamma att göra denna bedömning och det är i sina egna föreställningar om nöd de måste grunda sina bedömningar och därmed blir bedömning grundad på socialsekreterarens subjektiva uppfattning kring nöd. I detta besitter även de brukare som ansöker utifrån nöd en subjektiv uppfattning om vad som bör bedömas som nöd, samtidigt som de äger erfarenheten av att befinna sig i nöd. Då nöden är subjektiv både från socialsekreterarens och brukarens håll blir det svårt att finna ett objektivt förhållningssätt. En gemensam definition av nöd hade varit önskvärd utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv. Om man hade utgått från de gemensamma nämnare som återfunnits i socialsekreterarnas berättelser i denna studie, så hade en sådan definition kunnat utgöras av följande: Om brukaren inte har någon mat eller några pengar och kan inte lösa sin situation på något annat sätt än att vända sig till socialtjänsten, så är det nöd.

Det blir dock viktigt att påminna sig om gräsrotsbyråkraters roll att värna sin ideala bild och förväntningar om socialtjänstens uppdrag samtidigt som de skall förvalta organisationens intressen. Gräsrotsbyråkraterna har i uppdrag att förvalta begränsade medel och därav måste de skapa kriterier för att fördela dessa på ett sätt som känns meningsfullt för dem. Handlingsutrymme är viktigt för att möjliggöra för socialsekreterare att göra individuella provningar som möter brukarens individuella behov. Ej individanpassade kriterier gör att brukarens behov måste anpassa efter biståndet istället för att brukarens faktiska behov ges utrymme. Det är en utmaning att finna balans mellan dessa i de svåra bedömningar som socialsekreterare behöver göra. Däremot vill vi hävda att det är viktigt för professionen att gemensamt ge utrymme för kritisk reflektion så att yrkeskåren förenat kan begränsa att moralen får för stort utrymme i myndighetsbeslut. Genom detta kan rättssäkerhet strävas efter och samhällets förtroende för socialtjänsten bibehållas.

Avslutningsvis vill vi låta de som varit ohörda i vår studie få utrymme genom att vi belyser deras situation. Under genomförandet av denna studie har det visat sig att en av de mest utsatta

grupper i vårt samhälle, de brukare som uppbär försörjningsstöd, får enligt vår mening högre krav ställda på sig än andra vid prövningar av akut bistånd. Lipsky har belyst de fattigas svaga position då de vill göra anspråk på välfärdsstaten, då de blir utlämnade åt att ta emot det som ges då de inte har andra möjligheter att välja (Lipsky, 2010, s. 54-55). För framtida forskning är det av yttersta vikt att undersöka hur likabehandling för även samhällets utsatta grupper kan bli möjlig. Denna uppsats har fastställt att akut bistånd inte har någon gemensam definition varken från brukare, socialsekreterare eller i nationella riktlinjer och lag. Nöden har därmed ingen lag som socialsekreteraren kan luta sig mot i sina bedömningar. Nöden har heller ingen lag för brukaren som blir utlämnade åt socialsekreterarens moral och brukaren har inte möjlighet att opponera sig mot detta då hen inte kan lösa sin situation på något annat sätt. Samtidigt vill vi hävda att nöd inte kan göras objektiv då den erfars av människor och den individuella behovsprövningen blir därför nödvändig.

Referenser:

Ahrne, Göran & Svensson, Peter (2011) *Kvalitativa metoder i samhällsvetenskapen*. I: Ahrne, Göran & Svensson, Peter (red.) *Handbok i kvalitativa metoder*. Malmö: Liber

Bryman, Alan (2011) *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber

Denscombe, Martyn (2009) *Forskningshandboken - för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. Lund: Studentlitteratur

Eriksson-Zetterquist, Ulla, & Ahrne, Göran (2011) *Intervjuer I*: Ahrne, Göran & Svensson, Peter (red.) *Handbok i kvalitativa metoder*. Malmö: Liber

Hjort, Torbjörn (2012) *Skälig levnadsnivå - om välfärdsstatens syn på socialbidragstagares konsumtion*. I: Engemark, Lena & Swärd, Hans (red.) *Fattigdom utan gränser* Stockholm: Carlsson

Jönson, Håkan (2010) *Sociala problem som perspektiv: en ansats för forskning & socialt arbete*. Malmö: Liber

Levin, Claes (2008) "Det sociala arbetets moraliska bas" I: Swärd, Hans & Egerö, Marie-Anne (red.) *Villkorandets politik-Fattigdomens premisser och samhällets åtgärder – då och nu*. Malmö: Égalité.

Lipsky, Michael (2010) *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. 30th anniversary expanded ed. New York: Russell Sage Foundation

Malmö stad 2012 *Skälig levnadsnivå i Malmö- om handläggning och bedömning av socialbidragsärenden*
[<http://malmo.se/download/18.d8bc6b31373089f7d9800018745/1383647137225/AngelinHjortSalonen.pdf> Hämtad 160102]

Montelius, Agda (1921) *Hjälpare- Råd och anvisningar för fattigdoms intresserade* Stockholm

Nygren, Lennart (2012) *Risken finns, finns nyttan?* I: H. Kalman & V. Lövgren (red.) *Etiska dilemman – forskningsdeltagande, samtycke och utsatthet*. Malmö: Gleerup

Salonen, Tapio (2013) "Det nödvändiga uppbrottet- reformera det ekonomiska biståndet"
Arena Idé [<http://www.arenaide.se/rapporter/> Hämtad 151023]

SFS 2001:453. *Socialtjänstlag*

Socialstyrelsen (2013) *Ekonomiskt bistånd -Handbok för socialtjänsten*
[www.socialstyrelsen.se, oktober 2013 Hämtad 151111]

Socialstyrelsen (2016) Frågor och svar om ekonomiskt bistånd – på svenska
[https://www.socialstyrelsen.se/fragorochsvar/ekonomisktbistandpasvenska#anchor_8
Hämtad 160103]

Sjögren, Mikael (1997) *Fattigvård och folkuppfostran – liberal fattigvårdspolitik 1903-1918*
Umeå Universitet [<http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:606440/FULLTEXT02.pdf>
Hämtad 151028]

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

Svensson, Kerstin, Johnsson, Eva & Laanemets, Leili (2008). *Handlingsutrymme utmaningar
i socialt arbete*. Stockholm: Natur och Kultur

Swärd, Hans (2012) Vad är fattigdom? Stereotyper, definitioner, orsaker och åtgärder. I:
Engelmark, Lena & Swärd, Hans (red.) *Fattigdom utan gränser* Stockholm: Carlsson

Thomassen, Magdalene (2007) *Vetenskap, kunskap och praxis: introduktion till
vetenskapsfilosofi*. Malmö: Gleerups utbildning

Rättsfall

RÅ 1995. ref 56

Muntliga källor

Intervjuperson 1, intervju av Essie Rixman, 2015

Intervjuperson 2, intervju av Essie Rixman, 2015

Intervjuperson 3, intervju av Malin Andersson, 2015

Intervjuperson 4, intervju av Malin Andersson, 2015

Intervjuperson 5, intervju av Essie Rixman, 2015

Intervjuperson 6, intervju av Essie Rixman, 2015

Bilaga 1. Intervjuguide

Intro

Jag vill börja med att kort berätta om intervjun som du ska vara med i, som kommer att utgöra empirimaterial i en kandidatuppsats på socialhögskolan i Lund. Ämnet för uppsatsen är att undersöka olika aspekter av nödprövningar inom socialtjänsten. Främst kommer intervjun att fokusera på de nödprövningar som handlar om så kallade matpengar. Nöd kan även innebära andra aspekter och som inte behöver utlämnas i intervjun men matpengar är det vi vill fokusera på.

Jag vill upplysa om att det är helt frivilligt att delta i intervjun och du kan när du vill, välja att avbryta och likaså avstå från att svara på någon fråga du inte vill svara på. Vi spelar in intervjun och den kommer att transkriberas. Det är den transkriberade texten som kommer att utgöra vårt empirimaterial. De citat vi kommer att publicera i uppsatsen kommer att vara helt anonymiserade. Vi kommer att anonymisera din identitet, din arbetsplats samt din kommun. De som tar del av intervjumaterialet är jag, min uppsatspartner och vår handledare. Materialet som vi får fram av intervjun kommer bara användas för denna kandidatuppsats. Det transkriberade materialet kommer att förvaras på ett säkert sätt.

Intervjun är uppdelad i 4 olika teman, vilka jag kallar Procedur, Nöd, Arbetsgrupp och organisation samt Vem ansöker. Så vi kommer att prata kring dessa teman och jag har förberett vissa frågor men de behöver inte styra vårt samtal, utan känn dig fri att berätta. Vi har dock max 60 minuter till vårt förfogande.

Nu sätter jag igång bandspelaren.

Bakgrund

Först tänkte jag att vi ska börja att prata kort kring dig och ditt yrke och dina arbetsuppgifter. Vill du berätta kort om vad du arbetar med, vilka arbetsuppgifter du har samt hur länge du har arbetat med detta.

Procedur

Nu går vi över till att prata om det första temat som jag kallar procedur, och kommer att beröra bland annat handläggningsprocessen.

Ansökningar utifrån att man åberopar nöd, vad kallar ni sådana? Kan benämnas olika i olika kommuner. (Nöd som företeelse, åberopande av nöd, matpengar)

För att få en bild kring hur en nödansökan kan se ut så tänkte jag om du vill berätta för mig om det senaste tillfället som du tog emot en sådan ansökan som du sedermera handlade och beviljade.

Hur går det till när människor **kontaktar** er när de vill göra en nödprövning? Och hur söker de kontakt?

Kan det komma upp nödansökningar i **andra sammanhang** än att brukaren har sökt kontakt för specifikt matpengar?

När blir det en **ansökan**? Alla som kontaktar blir det en ansökan? När anser du att det blir en ansökan?

När du tagit emot en ansökan, vad är **nästa steg**? Kan du beskriva handlägningsprocessen? Alltid samma?

Begär du in något **beslutsunderlag**? I så fall vilka? Gör du hembesök?
Om brukaren inte kan redovisa de underlag du vill ha, hur gör du då?

Kan du berätta om vad du **frågar** brukaren om, kan du **beskriva** hur ett sådant **samtal** kan se ut? Vad vill du veta om brukarens situation?

Kan du berätta lite om vad som **dokumenteras** i handlägningsprocessen?

Hur meddelar du **avslag**? (Skriftligt)

Hur **betalar** ni **ut** biståndet?

Ställer du några **motkrav** på de som ansöker? Stå till arbetsmarknadens förfogande exempelvis.

Nöd

Nu går vi över till nästa tema som jag kallar nöd.

Skulle du kunna berätta för mig hur du bedömer att en brukare har nöd?

Skulle du kunna definiera nöd, utifrån vad du tycker är nöd?

Tror du att din egna uppfattning kring vad nöd är kan påverka hur du bedömer nöd?

För att konkretisera, skulle du säga att det finns olika kriterier som skulle kunna definiera att brukaren är i nöd?

Arbetsgrupp/organisation/policy

Nu går vi över till nästa tema som handlar om arbetsgrupp, organisation och policys.

Vi börjar att prata om din **arbetsgrupp**.

När du gör denna typ av bedömning, brukar du prata med dina kollegor om det?

Tror du att ni gör liknande bedömningar? Om inte, vad är det som skiljer sig?

Tror du att du och dina kollegor har ungefär samma definition av nöd?

Brukar din chef vara inblandad, i så fall hur?

Nu tänkte jag att vi ska prata kring **riktlinjer och policys**.

Känner du till om det finns några riktlinjer eller policys kring detta på din arbetsplats? Kan du berätta om dom?

Om ni har en officiell policy, upplever du att det finns en inofficiell policy i hur ni gör bedömningar?

Hur styrt är ditt arbete av riktlinjer/policys?

Upplever du att nämnden har åsikter om hur ni bör hantera nödprovningar?

Vem ansöker?

Nu går vi över till det sista temat i intervjun som handlar om de som ansöker om bistånd utifrån återopande om nöd.

Kan du berätta om de som vänder sig till er och gör nödansökningar?

Kan du berätta om dem som du kommer i kontakt med?

Vilka orsaker kan människor ange till att de befinner sig i en nödsituation?

Vilka **orsaker** anser du är godtagbara/inte godtagbara?

Vilka **faktorer** kan avgöra hur du bedömer, exempelvis om det finns barn i hushållet? Eller om den sökande har någon typ av missbruksproblematik?

Upplever du att de som söker ofta har haft kontakt med socialtjänsten **tidigare**? Påverkas bedömningen av detta?

När ger du **avslag**? Av vilka anledningar?

Vad är inte nöd?

Hur upplever du arbetsuppgiften med nödprövningar?

Slutligen, finns det någon viktig aspekt eller tema som jag har glömt att fråga om som du tänker är en viktig aspekt att få med.

Bilaga 2. Mailkorrespondens

Hej Essie.

Det finns inga särskilda nationella riktlinjer ang. s.k. nödprovning. Vissa kommuner kan dock ha beslutat om särskilda riktlinjer.

Nödprovning är inget definierat begrepp. Det som prövas är om det finns behov av ett akut bistånd. Det som efter provning brukar beviljas är egentligen ett reducerat försörjningsstöd, där tillfälligt bistånd ges till de mest basala kostnadsposterna för att den sökande ska ha möjlighet att reda ut sin situation. I vissa fall kan det akuta biståndet avse kostnad för hemresa.

Du kan läsa mer i Socialstyrelsen handbok om ekonomiskt bistånd. Den finns på vår webbplats.

Vänlig hälsning

Anette Agenmark

Utredare

SOCIALSTYRELSEN

Avdelningen för kunskapsstyrning för socialtjänsten

Vägledning för socialtjänsten 1

106 30 Stockholm

Växel 075-247 30 00

www.socialstyrelsen.se

Socialstyrelsen värnar hälsa, välfärd och allas lika tillgång till god vård och omsorg.

Från: Registrator Kunskapsstyrning Socialtjänst

Skickat: den 10 december 2015 12:24

Till: Agenmark, Anette

Ämne: VB: Nationella riktlinjer kring nödprovningar inom socialtjänsten

Från: Socialstyrelsen

Skickat: den 10 december 2015 11:24

Till: Registrator Kunskapsstyrning Socialtjänst

Ämne: VB: Nationella riktlinjer kring nödprovningar inom socialtjänsten

Från: essie rixman

Skickat: den 10 december 2015 11:13

Till: Socialstyrelsen

Ämne: Nationella riktlinjer kring nödprovningar inom socialtjänsten

Hej!

Jag är student på Socialhögskolan i Lund och skriver för närvarande c- uppsats kring ämnet Nödprovningar inom socialtjänsten.

Min fråga är om det från socialstyrelsens sida har publicerats nationella dokument eller riktlinjer rörande ansökningar vid nöd eller akuta situationer inom försörjningsstöd? Samt om det finns andra publiceringar som ligger nära ämnet eller där ämnet berörs?

Tacksam för svar!

Med vänliga hälsningar,

Essie Rixman