

Rapport 2002: 3



**Forsknings- & utvecklingsenheten  
för  
socialtjänstens individ- och  
familjeomsorg  
i nordvästra Stockholm:**

***Järfälla, Sigtuna, Sollentuna, Solna, Sundbyberg,  
Upplands-Bro, Upplands Väsby, Ekerö***

**Att arbeta med socialbidrag**  
- en studie av de organisatoriska förutsättningarna i  
Nordvästregionen

**Hugo Stranz**

*Hugo Stranz*

**Att arbeta med socialbidrag**

**- en studie av de organisatoriska förutsättningarna i Nordvästregionen**

**Rapport 2002:3**

FoU-Nordväst – Forsknings- & utvecklingsenheten för socialtjänstens individ- och familjeomsorg i nordvästra Stockholm

Beställningen görs från FoU-Nordväst, Tingsvägen 17B, 191 86 Sollentuna

Fax 08-625 17 69 eller via email: [fou-nordvast@sollentuna.se](mailto:fou-nordvast@sollentuna.se)

© Alla rättigheter förbehållna Forsknings- och utvecklingsenheten samt författaren

ISBN 91-89681-05-3

ISSN 1651-0399

## Sammanfattning

I rapporten beskrivs de aktuella organisationsformerna för socialbidragsenheterna i sju kommuner i den nordvästra delen av Stockholms län: Järfälla, Sigtuna, Sollentuna, Solna, Sundbyberg, Upplands-Bro och Upplands Väsby. Vidare uppmärksammas ett antal faktorer som påverkar förutsättningarna för den verksamhet som bedrivs av de enskilda socialarbetarna vid socialbidragsenheterna. Databasinsamlingen genomfördes under våren 2001. Materialet omfattar totalt 14 personliga intervjuer, som genomfördes med sammanlagt 16 socialarbetare vid socialbidragsenheterna i de berörda kommunerna. Det insamlade materialet analyserades med utgångspunkt i två nära sammanhörande former av organisations-teori. Den första av dessa former används för att analysera de övergripande förutsättningarna för socialbidragsenheternas organisation och den andra formen används för att beskriva förutsättningarna för de enskilda socialarbetarnas verkande såväl i förhållande till klienterna, som inom den egna organisationen.

Vad gäller den första delen av analysen uppmärksammas bland annat förekomsten av informella organisationer. Med informella organisationer avses sådana sammanslutningar där rutiner, normer och värden som i stor utsträckning ersätter de formella motsvarigheterna, formas. I analysen uppmärksammas ett antal tecken på att det förekommer ett stort antal sådana organisationer vid socialbidragsenheterna i Nordvästregionen. Här redovisas också ett antal exempel som belyser tre former av likformighet: styrande, imiterande och normativ. Styrande likformighet exemplifieras bland annat med den del av materialet som behandlar de respektive kommunernas formella prioriteringar av vissa klientgrupper. Tecken på imiterande likformighet relateras till två kommuner, vars organisationsstruktur tycks vara grundad på organisationsformer som återfinns utanför den egna sektorn. Normativt relaterad likformighet exemplifieras bland annat med den del av materialet som behandlar de respektive socialsekreterarnas inbördes specialisering. I rapportens andra analysdel presenteras de delar av materialet som ger stöd åt definitionen av de enskilda socialarbetarna som gräsrotsbyråkrater. Gräsrotsbyråkraterna utgör en semiprofessionell yrkesgrupp, som för det första kännetecknas av att de har en hög grad av direkta klientkontakter och för det andra av att de förfogar över ett visst mått av individuell handlingsfrihet vid utförandet av sina arbetsuppgifter. Därefter redogörs för fyra förhållanden som reglerar socialarbetarnas dubbla förutsättningar för verkande vid socialbidragsenheterna – tillhörighet, resurser och makt, kontroll och utbytbarhet. Dessa fyra förhållanden kan i hög grad betraktas som organisationens redskap för styrande av dess aktörer.

# Innehållsförteckning

<b>1. INLEDNING .....</b>	<b>8</b>
1.1 INTRODUKTION .....	8
1.2 BAKGRUND .....	8
1.2.1 Socialbidragstagandets utveckling under 1990-talet .....	9
1.2.2 Tänkbara orsaker till socialbidragstagande .....	10
1.3 DEN KOMMUNALA ORGANISERINGEN AV SOCIALBIDRAGSARBETET .....	12
1.4 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR .....	13
1.5 DISPOSITION .....	14
<b>2. METOD OCH CENTRALA BEGREPP .....</b>	<b>15</b>
2.1 MATERIAL .....	15
2.2 TILLVÄGAGÅNGSSÄTT .....	15
2.2.1 Urvalsförfarande .....	15
2.2.2 Frågeunderlaget .....	16
2.3 VALIDERING .....	16
2.3.1 Generaliserbarhet .....	17
2.4 CENTRALA BEGREPP – DEFINITIONER OCH PRESENTATIONER .....	17
2.4.1 Socialbidrag .....	17
2.4.2 SOFT .....	18
2.4.3 IFO .....	19
2.4.4 Dörrvaktsfunktion .....	19
2.4.5 Klient .....	20
2.5 AVSLUTANDE KOMMENTARER .....	21
<b>3. ORGANISATIONEN – TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER .....</b>	<b>22</b>
3.1 ORGANISATIONENS ÖVERGRIPANDE STRUKTUR .....	22
3.1.1 Den sociala, den formella och den informella organisationen .....	23
3.1.2 Organisatoriska sektorer .....	23
3.1.3 Tre former av likformighet .....	24
3.2 DEN MYNDIGHETSUTÖVANDE GRÄSROTSORGANISATIONEN .....	25
3.2.1 De inomorganisatoriska aktörerna .....	25
3.2.2 Förutsättningar för verkande inom organisationen .....	27
<b>4. SOCIALBIDRAGSENHETERNA I NORDVÄSTREGIONEN .....</b>	<b>30</b>
4.1 INSLAG AV INFORMELLA ORGANISATIONER .....	31
4.2 TENDENSER TILL LIKFORMIGHET .....	32
4.2.1 Styrande likformighet .....	32
4.2.2 Imiterande likformighet .....	34
4.2.3 Normativ likformighet .....	35

<b>5. GRÄSROTSBYRÅKRATERNAS ROLL VID SOCIALBIDRAGSENHETERNA .....</b>	<b>37</b>
5.1 GRÄSROTSBYRÅKRATERNA .....	37
5.2 FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR SOCIALARBETARNAS VERKANDE .....	39
5.2.1 <i>Tillhörighet</i> .....	39
5.2.2 <i>Resurser och makt</i> .....	40
5.2.3 <i>Kontroll</i> .....	42
5.2.4 <i>Utbytbart</i> .....	46
<b>6. AVSLUTANDE KOMMENTARER .....</b>	<b>48</b>
<b>7. REFERENSER.....</b>	<b>50</b>
<b>BILAGA 1.....</b>	<b>54</b>

# 1. Inledning

Verksamheten vid FoU-Nordväst syftar bland annat till att stödja, utveckla och utvärdera det sociala arbetet i den nordvästra delen av Stockholmsregionen (FoU-Nordväst, 2001). För att kunna fullgöra detta uppdrag behöver i ett initialt skede socialtjänstens olika verksamhetsfält kartläggas. I denna rapport belyses den del av socialtjänstens individ- och familjeomsorg (IFO)<sup>1</sup>, som ansvarar för arbetet med socialbidrag<sup>2</sup>.

## 1.1 Introduktion

Under 1990-talet har de svenska socialbidragskostnaderna ökat påtagligt. I takt med denna ökning har de enskilda kommunerna också givits större utrymme att själva anpassa socialtjänstens verksamhet efter de lokala behoven. Det råder därför inte bara skillnader mellan olika kommuners socialbidragskostnader, utan det är också stora skillnader mellan hur olika kommuner organiserar arbetet med socialbidrag.

I detta kapitel tecknas inledningsvis bakgrunden till 1990-talets socialbidragstagande och därefter följer en kortare introduktion till olika kommunala variationer i organiseringen av socialbidragsarbetet. Kapitlet avslutas med en redovisning av syftet med rapporten, samt de för syftet relevanta frågeställningarna.

## 1.2 Bakgrund

I omkring 15 år pågick det lagstiftningsarbete som föregick socialtjänstlagens (1980:620) ikraftträdande 1982 (Pettersson, 1986). Två år dessförinnan, 1980, var socialbidragets andel av landets totala socialutgifter seklets lägsta, strax över en halv procent. Som en jämförelse till detta kan nämnas att det ekonomiska fattigstödet runt 1920 utgjorde omkring 40 procent av socialutgifterna (Salonen, 2000a). Noteras bör dock att utbyggnaden av det offentliga transfereringssystemet pågick löpande under 1900-talets första hälft, och att den rättighetspräglade socialhjälpslagen trädde ikraft först 1956 (Elmér, Blomberg, Harrysson & Pettersson, 1998; Åström, 2000). De offentliga kostnaderna behöver med andra ord vare sig ha ökat eller minskat – det är formerna för dem som förändrats. Enligt Salonen (a.a.) har det ekonomiska fattigstödet varit relativt stabilt under seklets andra hälft och svarat för omkring en eller två procent av de totala socialutgifterna. Trots dess förhållandevis ringa omfattning, är socialbidraget ständigt föremål för en livlig och ifrågasättande debatt (Bergmark, 1997).

---

1 Innebörden av 'individ- och familjeomsorg' (IFO) förklaras i avsnitt 2.4.3.

2 Begreppet 'socialbidrag' definieras i avsnitt 2.4.1.

### ***1.2.1 Socialbidragstagandets utveckling under 1990-talet***

Socialbidragskostnaderna utgör omkring hälften av individ- och familjeomsorgens totala kostnader, och är därmed dess otvivelaktigt största utgiftspost. Socialbidragstagarna är till antalet mellan tio och 20 gånger fler än de personer som uppbär andra socialtjänstanknutna insatser, till exempel personer med missbruksproblem eller barn och ungdomar som är i behov av olika former av särskilt stöd (Puide, 2000).

Mellan 1990 och 1997 mer än fördubblades socialbidragskostnaderna i Sverige (Socialstyrelsen, 1999). Det totala bidragstagandet under decenniet går att i grova drag dela in i tre olika perioder. Under de fyra inledande åren ökade inte bara socialbidragskostnaderna och bidragstidernas längd, utan även andelen socialbidragstagare i befolkningen steg kraftigt. Under en mellanperiod fram till och med 1997, stabiliserades förhållandena dock något. Stabiliseringen under mellanperioden omfattade enbart andelen socialbidragstagare i befolkningen – kostnaderna för bidragstagandet och bidragstidernas längd ökade fortfarande (Bergmark, 2000).

Under 1998 trädde bidragstagandet in en tredje och avslutande period, då både kostnaderna och andelen bidragstagare i befolkningen minskade (a.a.). De personer som uppbar socialbidrag långvarigt<sup>3</sup> hade dock fortfarande påtagliga svårigheter att lämna socialbidragssystemet. Omkring 60 procent av de personer som utvecklat ett långvarigt bidragsbehov under 1990-talet, befann sig under 1998 fortfarande i en sådan situation (Socialstyrelsen, 1999).

Bergmark (a.a.) förutspådde vidare att de allmänna nedgångarna vad gäller socialbidragstagandet i stort, troligtvis borde fortsätta i samband med 2000-talets inträde. Ur en kostnadsaspekt är detta precis vad som skett i Nordvästregionen. Detta framgår av Tabell 1. Av samma tabell framgår också att kostnadsminskningen var betydligt mer påtaglig i regionen än i riket.

---

<sup>3</sup> 'Långvarigt socialbidragstagande' definieras av Socialstyrelsen (1999) som bidragstagande minst tio månader av ett år, samt högre andel socialbidrag än 35 procent av socialbidragsnivån.

Tabell 1. Socialbidragskostnader i Nordvästregionen och riket för åren 1999 och 2000, samt förändring i procent mellan de två åren.

Kommun/region	Totala socialbidragskostnader <sup>1</sup> , tkr 1999	Totala socialbidragskostnader, tkr 2000	Förändring i procent, 1999-2000
Järfälla	80 005	59 210	-26
Sigtuna	37 309	36 040	-4
Sollentuna	37 298	36 017	-4
Solna	53 900	47 179	-13
Sundbyberg	41 181	31 929	-23
Upplands-Bro	24 594	21 106	-15
Upplands Väsby	30 805	25 805	-17
<b>Regionen totalt</b>	<b>305 092</b>	<b>257 286</b>	<b>-14</b>
Riket	<b>10 458 567</b>	<b>9 537 018</b>	<b>-9</b>

<sup>1</sup> Omfattar även introduktionsersättning till flyktingar.

Källa: Socialstyrelsen (2000; 2001)

### 1.2.2 Tänkbara orsaker till socialbidragstagande

Antalet möjliga orsaker till såväl enskilda personers socialbidragstagande, som dess omfattning i stort, är många. Orsakerna kan sammanfattas i tre huvudområden: strukturella faktorer, faktorer relaterade till trygghetssystemens utformning och individuellt anknutna faktorer. Med strukturella faktorer avses exempelvis arbetsmarknadens aktuella status, befolkningsstrukturella förhållanden och förändringar såsom invandring, åldersfördelning, familjefördelning, etcetera. Trygghetssystemens utformning avser i första hand socialbidrags- och socialförsäkringssystemens regelverk. Som individuellt anknutna faktorer kan till exempel hälso- och missbruksproblem räknas, men även enskilda personers varierande benägenhet att söka socialbidrag (Bergmark, 2000.; Socialstyrelsen, 1999). Då orsakerna till 1990-talets bidragstagande skall identifieras, kan konstateras att några faktorer har varit mer utmärkande än andra.

Historiskt sett har *arbetslöshet* alltid varit en avgörande faktor för socialbidragstagandets omfattning. Trots detta var det först i samband med socialtjänstlagens ikraftträdande 1982 som arbetslöshet betraktades som ett fullgott skäl för erhållande av socialbidrag (Salonen, 2000a). Andelen personer utan sysselsättning skenade som bekant iväg i samband med den lågkonjunktur som inledde 1990-talet – mellan åren 1990 och 1993 sjönk antalet sysselsatta personer i Sverige med drygt en halv miljon. Efter 1993 ökade sysselsättningen något, i synnerhet för män (SOU 2000:3). Socialbidragstagandet påverkades dock inte direkt av den ökande sysselsättningsgraden. En tänkbar orsak till detta är att det skedde en förskjutning i de effekter av till exempel sinande A-kassor eller KAS/ALFA-kassor<sup>4</sup> och försämringar i socialförsäkringssystemet, som en lågkonjunktur för med sig (Bergmark, 2000). Just avsaknad av A-kassa eller KAS

<sup>4</sup> Kontant arbetsmarknadsstöd (KAS), eller dagens beteckning ALFA, är ett ersättningsystem för personer står utanför A-kassensystemet (SOU 2000:3).



var för övrigt den vanligaste orsaken till att personer under 1990-talet var i behov av socialbidrag (Salonen, 2000a). Sysselsättningsnivåernas och socialbidragstagandets inte helt jämförbara förhållanden kan också bero på regionala variationer. I områden med traditionellt sett hög arbetslöshet är andelen A-kasseersatta personer högre än i områden där arbetslösheten vanligtvis är låg (Bergmark, 2000).

Olika *befolkningsstrukturella faktorer* påverkar samhällets försörjningssituation i stort, och därför också dess nivåer vad gäller socialbidragstagande (Socialstyrelsen, 1999). Under 1990-talet ökade bidragstagandet i de flesta befolkningsgrupper, men den största uppgången fanns att finna bland ungdomar och invandrare (Bergmark, a.a.). Socialbidragstagandet bland ungdomar mellan 18 och 24 år nära nog fördubblades under decenniet. Mellan 1990 och 1998 ökade bidragstagandet bland ungdomar med över fem procentenheter – från en dryg femtedel till över en fjärdedel av det totala socialbidragstagandet. Personer mellan 18 och 24 år utgjorde därmed inte bara den åldersgrupp vars socialbidragstagande haft den brantaste utvecklingen under tidsperioden, utan det var också i denna grupp den högsta andelen socialbidragstagare återfanns (SOU 2000:3). Till stor del går ungdomsgruppens höga bidragstagande att knyta till den kraftiga arbetslösheten. Under 1990-talets inledning var omkring 80 procent av ungdomarna sysselsatta, medan deras sysselsättningsnivå 1994 var nere på 50 procent (Salonen, 2000b). Mellan 1990 och 1995 hade dessutom över 45 000 personer i ungdomsgruppen uppburit socialbidrag långvarigt (SOU 2000:3). Forskningsresultat visar vidare att ju tidigare en ung person debuterar som socialbidragstagare, desto mer sannolikt är det att beroendet av socialbidrag blir långvarigt (Salonen, a.a.).

Den under decenniets inledande år ökande flyktinginvandringen har också haft en avgörande betydelse för bidragstagandet (a.a.). Framför allt två förhållanden är utmärkande vad gäller invandras ekonomi och förutsättningar på den svenska arbetsmarknaden: dels förbättras deras ekonomi i takt med vistelsetiden i landet och dels är deras problem att slå sig in på arbetsmarknaden större ju högre den totala arbetslösheten är (Bergmark, 2000; Franzén, 2000). Sysselsättningsgraden bland utländska medborgare är idag 40 procent lägre än bland personer som är födda i Sverige. Det svenska socialförsäkringssystemet bygger dessutom på ett aktivt deltagande på arbetsmarknaden av den enskilde. Ju stabilare position en person har på arbetsmarknaden, desto större ekonomiska förmåner som är knutna till socialförsäkringssystemet kan hon eller han vid behov erhålla (Franzén, a.a.).

Under 1990-talets första hälft inskränktes det svenska *socialförsäkringssystemet* på ett märkbart vis. I stora drag följde inskränkningarna lågkonjunktorens utveckling och i samband med konjunktorens vändning har socialförsäkringssy-

stemets omfattning till viss del åter expanderats (Palme, 2000). Även socialbidragstagandet påverkades i stor utsträckning av inskränkningarna, vilka också avspeglas i bidragssystemets regelverk (Bergmark, 2000). Till förändringarna i socialbidragssystemets regelverk kommer dessutom de enskilda kommunernas ambitioner att strama åt bidragsutgifterna. Socialbidragsområdet betraktas i allmänhet som ett fält där besparingar kan göras, och denna uppfattning återkommer också i förhållandet mellan lagstiftning och rättspraxis. Kommunernas utrymme att kräva motprestationer av klienterna, till exempel i form av aktivt arbetssökande och deltagande i kompetenshöjande verksamheter, utökades väsentligt under 1990-talet (Bergmark, a.a.; Trygged, 1998).

Missbruksproblem, fysisk och psykisk ohälsa och benägenhet att söka socialbidrag är exempel på *individuellt anknutna faktorer* som påverkar socialbidragstagandet i stort. Det är sedan lång tid tillbaka välkänt att alkohol- och narkotikamissbruk ökar risken för att en person skall behöva socialbidrag för att trygga sin försörjning. Det råder dock inget direkt samband mellan missbruksproblem och socialbidragstagandets omfattning. För att ett statistiskt samband mellan dessa faktorer skall kunna noteras, fordras också att bidragstagarna uppvisar en förhållandevis dålig mental hälsa (Isaksson & Svedberg, 1989; Jonasson, 1996). Historiskt sett har också fysiska sjukdomar haft central betydelse för socialbidragstagandet (Isaksson & Svedberg, 1987), men idag faller stora delar av de grupper som lider av mer långvarig fysisk ohälsa inom ramen för socialförsäkringssystemet (Bergmark, 1991; Socialstyrelsen, 1995).

Enligt Bergmark (a.a.) påverkar även enskilda personers benägenhet att söka socialbidrag de totala kostnaderna. På samma vis som att vissa personer inte söker bidrag de faktiskt har rätt till, finns det också personer som på olika sätt överutnyttjar systemet.

### **1.3 Den kommunala organiseringen av socialbidragsarbetet**

Ansvar för den svenska välfärdspolitiken har under de senaste decennierna i hög grad förflyttas från staten till de enskilda kommunerna. En sådan decentralisering medför kommunala variationer vad gäller såväl utbud och tillgänglighet som kvalitet i vård och service. Variationerna behöver dock inte uteslutande vara ett uttryck för mellankommunala orättvisor, utan kan också illustrera varierande behov inom olika kommuner (Bergmark, 2001).

1990-talets kommunala variationer inom socialbidragsområdet präglades av en ökning över tid, vilken var som mest påtaglig under decenniets senare hälft. Under 1999 uppmättes den största mellankommunala kostnadsvariationen – den genomsnittliga socialbidragskostnaden i riket var under detta år omkring 100

kronor per invånare, samtidigt som den genomsnittliga kostnaden i den mest utsatta kommunen var närmare 3500 kronor per invånare (a.a.).

I en jämförande studie av mellankommunala kostnadsvariationer identifierar Byberg (1998) ett antal kommuner med utpräglat höga respektive låga socialbidragskostnader. De allmänna likheterna och skillnaderna mellan de två olika kommuntyperna är enligt Byberg så många att ”det är rimligt att dra slutsatsen att *olika sätt att organisera och arbeta med socialbidrag sannolikt kan förklara en del av de skilda kostnadsnivåerna*” (a.a., sid. 145). Byberg menar att det i synnerhet framträder två skillnader mellan hög- och lågkostnadskommunernas organisering av socialbidragsarbetet. Högkostnadskommunernas organisationsform påminner mycket om den som vanligtvis förekommer i näringslivet. I dessa kommuner bereds dessutom socialarbetarnas kreativitet och flexibilitet stort utrymme. Lågkostnadskommunernas organisationsform präglas å andra sidan av en hög grad av kontroll och reglering av arbetet.

De utmärkande dragen i hög- respektive lågkostnadskommunerna – kreativitet och flexibilitet å ena sidan och kontroll och reglering å andra sidan – är i mångt och mycket varandras motsatser. Detta bör rimligtvis inte bara påverka de övergripande förutsättningarna för verksamheten vid socialbidragsenheterna i olika kommuner – även det arbete som bedrivs av enskilda socialarbetare bör av denna anledning variera mellan kommunerna.

#### **1.4 Syfte och frågeställningar**

Det övergripande syftet med föreliggande rapport är att, inom en avgränsad region, beskriva de aktuella organisationsformerna för socialtjänstens individ- och familjeomsorgs socialbidragsenheter. Ambitionen är att på så vis erhålla en tänkbar bild av hur en sådan organisation är uppbyggd. Syftet med rapporten är vidare att, med stöd av det insamlade empiriska materialet, i någon mån redogöra för ett antal tänkbara faktorer som dels har en inverkan på förutsättningarna för de enskilda socialarbetarnas verkande inom organisationen och dels påverkar dem i deras direkta klientarbete<sup>5</sup>.

Rapporten baseras på den övergripande frågeställningen: hur är socialbidragsenheterna i det aktuella området organiserade? Denna frågeställning bryts ner i två delfrågeställningar:

- Hur är de respektive socialbidragsenheternas organisationer uppbyggda och hur kan denna uppbyggnad förklaras?

---

<sup>5</sup> Begreppet ’klient’ preciseras i avsnitt 2.4.5.

- Vilka faktorer kan påverka de enskilda socialarbetarnas förutsättningar att för det första vara verksamma i en organisation och för det andra att bedriva klientrelaterat arbete med utgångspunkt i en organisation?

## **1.5 Disposition**

I det första kapitlet har problemområdet introducerats, dels genom en kortare bakgrundsteckning av socialbidragstagandet under 1990-talet och dels genom en kortare sammanställning av kunskapsläget beträffande den kommunala organisationen av bidragsarbetet. Rapportens syfte och frågeställningar har också redovisats i anslutning till detta. I Kapitel 2 redogörs för undersökningens genomförande och material. I kapitlet presenteras dessutom ett antal för undersökningen centrala begrepp. Det tredje kapitlet ägnas uteslutande åt de teoretiska utgångspunkter som analysen av det insamlade materialet baseras på.

I Kapitel 4 och 5 redovisas analysen av materialet. Socialbidragsenheternas övergripande organisatoriska struktur berörs i det fjärde kapitlet och i det femte kapitlet beskrivs faktorer som verkar möjliggörande och begränsande för den verksamhet som bedrivs av de enskilda socialarbetarna. Rapportens sjätte och avslutande kapitel utgörs av ett antal kortfattade kommentarer.

## 2. Metod och centrala begrepp

I detta kapitel redogörs för undersökningens genomförande. De inledande avsnitten behandlar det material undersökningen baseras på och det tillvägagångssätt som använts. Därefter presenteras ett antal för undersökningen centrala begrepp.

### 2.1 Material

Undersökningen genomfördes under våren 2001 i de sju kommuner som vid denna tidpunkt omfattades av FoU-Nordvästs verksamhet: Järfälla, Sigtuna, Solentuna, Solna, Sundbyberg, Upplands-Bro och Upplands Väsby. Totalt har 14 personliga intervjuer, två i vardera av dessa sju kommuner, med sammanlagt 16 socialarbetare verksamma vid de respektive socialbidragsenheterna gjorts. Intervjuerna genomfördes med ett i förhand konstruerat frågeunderlag (se Bilaga 1) som grund. Samtliga intervjuer gjordes vid de respektive socialarbetarnas arbetsplatser, och tog mellan en och en och en halv timme att genomföra. Intervjuerna sammanställdes snarast möjligt efter intervjutillfället, och då alla intervjuer genomförts sammanställdes de kommunvis.

### 2.2 Tillvägagångssätt

#### 2.2.1 Urvalsförfarande

Då samtliga sju kommuner i Nordvästregionen omfattas av undersökningen kan den menas vara en för regionen total sådan. Som framgått ovan genomfördes två intervjuer vid socialbidragsenheterna i samtliga kommuner – en med en person i chefsposition och en med den socialsekreterare som är socialbidragsenhetens representant i kommunens lokala FoU-grupp<sup>6</sup>. Urvalet av socialsekreterare medför därför att respondenturvalet bör betecknas som selekterat. Frånsteg från urvalsförfarandet gjordes i två kommuner – dels i Järfälla, där organiseringen av socialtjänsten föranleder ett annat val av tillvägagångssätt och dels i Solna, där enhetschefsposten vid tillfället för intervjun var vakant. I Järfälla ersattes intervjun med enhetschefen av en intervju med myndighetsenhetens chef och 1:e socialsekreteraren vid socialbidragsenheten. I Solna genomfördes, med anledning av den vakanta enhetschefsposten, två socialsekreterarintervjuer. Vid ett av dessa intervjutillfällen deltog dessutom två socialsekreterare.

Respondenturvalet syftade vidare till att öka graden av representativitet, samt till att belysa ett så brett organisatoriskt spektra som möjligt: ansvaret för organisationen innehas av de respektive socialbidragsenheternas chefer, vilka också ut-

---

<sup>6</sup> I samtliga sju kommuner i Nordvästregionen finns en lokal FoU-grupp, vars uppdrag kortfattat består i att utgöra en länk mellan FoU-Nordväst och den egna organisationen.

gör länken till överordnade organisationer och institutioner<sup>7</sup>. De personer som verkar inom organisationen och å dess vägnar representeras av socialsekreterarna. Avslutningsvis bör också noteras att ingen person som arbetar med ekonomisk rådgivning eller SOFT-handläggning<sup>8</sup> intervjuats.

### **2.2.2 Frågeunderlaget**

Som redan framgått gjordes samtliga intervjuer med stöd av ett frågeunderlag (se Bilaga 1). Förlagan till frågeunderlaget utgörs av ett formulär som använts i samband med en kartläggning av arbetet med missbruksärenden i Nordvästregionen. Denna förlaga bearbetades för att bättre anpassas till det aktuella området. I bearbetningsfasen hämtades inspiration och idéer från bland annat en studie av Bergmark och Lundström (1998). Frågeunderlaget utvecklades ytterligare i samtal med delar av FoU-Nordvästs arbetsgrupp.

I frågeunderlaget blandas frågor med relativt fasta svarsalternativ och frågor av mer öppen karaktär. Det totala antalet frågor är nio, varav de flesta är uppdelade i ett antal delfrågor. Ett flertal till synes spridda områden berörs i underlaget, till exempel former för socialbidragsenheternas organisation, arbetsmetoder, ekonomisk rådgivning, samverkan och handledning. Delar av det insamlade materialet uppmärksammas i rapporten, men vissa delar faller utanför dess ramar.

## **2.3 Validering**

Valideringsprocessen har pågått löpande under undersökningens genomförande. Frågeunderlaget validerades i två led – dels muntligen i FoU-Nordvästs arbetsgrupp och dels i dialog med de tilltänkta respondenterna, som erhöll frågeunderlaget en viss tid före intervjutillfället. De gavs på så vis utrymme att kommentera frågorna såväl före, som under intervjun.

Det selekterade urvalet av respondenter medför emellertid att det kan finnas vissa brister i materialets validitet. Respondenterna representerar i vissa avseenden en homogen grupp, vars uppfattningar kanske inte delas av samtliga kommunens socialsekreterare. Som representanter i de lokala FoU-grupperna innehar socialsekreterarna visserligen centrala positioner i de egna organisationerna, men ett strategiskt respondenturval hade sannolikt givit materialet en större bredd.

Eventuella brister i materialet kan också tänkas ha uppstått i intervjusituationerna. Vissa frågor kan ha missuppfattats av respondenterna, vilket rimligtvis minskar de erhållna svarens reliabilitet. För att i någon mån begränsa eventuella brister fick samtliga respondenter ta del av och komplettera, alternativt revidera,

---

<sup>7</sup> Innebörden av begreppen 'organisation' och 'institution' preciseras i avsnitt 3.1.

<sup>8</sup> Innebörden av 'SOFT' utvecklas i avsnitt 2.4.2.

intervjuerna då de sammanställts. Materialets validitet torde kunna ha ökas genom att bereda samtliga socialsekreterare möjlighet att delta i denna process. Detta har dock inte gjorts. Möjligen kan ytterligare brister också ha uppstått då intervjuerna i ett andra led sammanställdes kommunvis.

### **2.3.1 Generaliserbarhet**

Då undersökningen genomförts i en begränsad region, bör resultaten till viss del vara formellt generaliserbara till socialbidragsenheterna inom regionen. Generaliserbarheten begränsas framför allt av de två redan angivna faktorerna: dels har endast två intervjuer genomförts i varje kommun och dels kan det selekterade urvalet av respondenter ha påverkat materialet i en riktning som inte är representativ för samtliga kommunens socialsekreterare. Vidare kan det ovan beskrivna förhållandet med individuellt anknutna missuppfattningar av vissa frågor också verka begränsande för den inomregionala generaliserbarheten.

## **2.4 Centrala begrepp – definitioner och presentationer**

I vetenskapliga sammanhang är det lämpligt att i ett preciserande syfte definiera begrepp som annars kan bli föremål för olika tolkningar. Genom att definiera vissa centrala begrepp och på så vis ge dem en bestämd betydelse, skapas en grund för gemensam förståelse av de resultat som presenteras i den vetenskapliga texten (Bergmark, 1998). Med anledning av detta presenteras i de följande avsnitten ett antal för rapporten centrala begrepp.

### **2.4.1 Socialbidrag**

I socialutredningens slutbetänkande *Socialtjänst och socialförsäkringstillägg* (SOU 1977:40) används termen 'socialbidrag', som 1981 avlöste det den föregående termen 'socialhjälp' (Elmér et al., 1998). I den nuvarande socialtjänstlagen, men även i den version av lagstiftningen som träder ikraft vid årsskiftet 2001/2002, används till viss del termen 'försörjningsstöd'. Ytterligare ett begrepp som används är 'ekonomiskt bistånd'. Med dessa tre termer – 'ekonomiskt bistånd', 'försörjningsstöd' och 'socialbidrag' – avses dock samma sak, nämligen "det sista skyddsnetet [...] som är till för människor som av olika skäl inte kan försörja sig genom inkomster från arbete och som har ett otillräckligt socialförsäkringsskydd eller som inte omfattas av några socialförsäkringar alls" (Jonasson, 1996 sid. 9).

Arbetet med, eller handläggningen av, socialbidrag går att separera i två huvudkategorier – handläggning som sköts av socionomutbildade socialsekreterare och förenklad handläggning som vanligtvis sköts av icke socionomutbildad personal.

### 2.4.2 SOFT

Socialutredningen tillsattes 1967 och förslagen i dess slutbetänkande (SOU 1977:40) godtogs till större delen av regering och riksdag – bland annat mynnar dagens socialtjänstlag ur detta slutbetänkande. Förslaget om en vidgad ekonomisk grundtrygghet, socialförsäkringstillägg (SOFT) godtogs dock inte (Elmér et al., 1998). SOFT-förslaget innebar i korthet att den ekonomiska grundtryggheten skulle göras mer generell och att socialbidragshandläggningen i största möjliga mån skulle administreras av försäkringskassorna. Finansieringen av SOFT skulle skötas med statliga medel. En påtaglig fördel med förslaget var att socialtjänstpersonalens administrativa funktion skulle minska, och att de på så vis skulle beredas ökat utrymme för mer behandlande och stödjande arbete. Då de socialbidragsbehövande personerna i ett visst antal givna fall inte skulle behöva söka sig till socialtjänsten, skulle förslaget vidare generera minskat obehag för de potentiella klienterna. Socialutredningen identifierade fem klientgrupper som skulle kunna utgöra tänkbara SOFT-grupper:

- Sjuk-, arbetsskade- och föräldraförsäkrade personer med ingen eller låg ersättning.
- Arbetslösa med för låg eller ingen arbetslöshetsersättning.
- Pensionärer med låg pension eller sjukbidrag.
- Personer som söker förskott på sociala förmåner.
- Förvärvsarbetande med otillräckliga arbetsinkomster och liknande.

SOFT-förslaget prövades i Solna, Stockholm och Sundsvall. Av flera orsaker, bland annat rädsla för ökade offentliga kostnader och att problem skulle uppstå vid överförandet av finansieringsansvaret från kommunerna till staten, omsattes dock SOFT-förslaget inte i någon ytterligare praktik (Bergmark, 1987).

Ur SOFT-förslaget växte emellertid på kommunal nivå olika system med förenklad socialbidragshandläggning, men ”SOFT-verksamheterna ute i landets kommuner kan i de allra flesta fall sägas ha utvecklats till någonting annat än vad det ursprungliga SOFT-förslaget skulle ha inneburit” (a.a., sid. 16). Då den förenklade socialbidragshandläggningen fortfarande administreras inom ramen för socialtjänstens verksamhet är dessutom kopplingen mellan denna typ av bidragsutbetalningar och socialtjänstens övriga verksamhet tydligare än vad den skulle ha varit vid tillämpningen av SOFT-förslaget. Utmärkande för dagens förenklade socialbidragshandläggning är att den präglas av mindre täta kontakter mellan handläggare och klient, koncentration kring klientens ekonomiska omständigheter, samt att handläggningen sköts av icke socionomutbildad personal. Vanligtvis är också orsakerna bakom klientens bidragsbehov okomplicerade och konstanta under en längre period (Bergmark & Lundström, 1998). Personalen tituleras på olika sätt vid olika socialtjänstkontor – nämnas kan till exempel SOFT-handläggare, administrativa handläggare och socialassistenter.



### **2.4.3 IFO**

Socialtjänstens individ- och familjeomsorg (IFO) utgörs av tre övergripande verksamhetsområden – barn- och ungdomsvård, missbrukarvård och socialbidragshandläggning. Av flera orsaker kan beteckningarna på verksamhetsområdena variera mellan olika socialtjänstkontor. Att bedriva till exempel barn- och ungdomsvård vid en ”familjegrupp” eller missbrukarvård vid en ”vuxenhet” signalerar att verksamheten riktas till en vidare målgrupp. Det kan antas att arbetet vid en ”familjegrupp” omfattar familjeproblem i ett bredare perspektiv och att ansvarsområdet vid en ”vuxenhet” till exempel inkluderar arbete med psykiskt funktionshindrade personer (Bergmark & Lundström, 1998). Handläggningen av socialbidrag sker oftast vid en särskilt inrättad ekonomi- eller, som härnäst används i denna rapport, socialbidragsenhet.

### **2.4.4 Dörrvaktsfunktion**

Dörrvakter återfinns inom ett flertal av samhällets områden – den primära associationen görs kanske till dörrvakter vid krogar. Mindre vanligt, men ändå fullt möjligt, är att mena att personal vid socialtjänsten har en funktion som dörrvakter. Det är socialtjänstens personal som tar emot olika former av information från, eller om klienten och de potentiella klienterna. Enligt Mosesson (1998) måste socialtjänstens personal kritiskt granska den erhållna informationen och därefter sätta denna i relation till det presenterade hjälpbehovet. Lagstiftning, riktlinjer och andra former av styrande dokument kan tänkas fungera som analysinstrument som socialtjänstens personal har att tillgå. Klientens behov, vilka kommer till uttryck genom den erhållna informationen, analyseras med hjälp av ovanstående instrument i socialtjänstens utredningar. Genom detta givna förhållande blir ”socialkontorens personal [...] ”dörrvakter” som bestämmer vem som skall släppas in” (Minas & Stenberg, 2000 sid. 206). Viktigt att ha i åtanke är också att socialtjänstpersonalens roller som ”street-level bureaucrats” (Lipsky, 1980) eller ”gräsrotsbyråkrater”<sup>9</sup> (Johansson, 1992) tillför ytterligare en dimension till dörrvaktskapet – analysinstrumenten begränsas inte till lagstiftning, riktlinjer och dylikt, utan är i hög grad också individuellt utformade av varje enskild socialarbetare.

Dörrvaktsfunktionen står vidare i första hand att finna hos den person, eller den grupp av personer som tar emot nyinkommande ärenden, till exempel vid socialtjänstens eller socialbidragsenhetens mottagningsgrupp. Det är denna instans som gör en första analys av den potentielle klientens hjälpbehov och därefter släpper in alternativt stänger henne eller honom ute. De socialarbetare som verkar i ledet bakom mottagningsgruppen, till exempel med handläggning av socialbidrag, har en konstant om än latent funktion som dörrvakter – ändras klien-

---

<sup>9</sup> Begreppen ”street-level bureaucrat” och ”gräsrotsbyråkrat” beskrivs närmare i avsnitt 3.2.

tens ekonomiska förhållanden ändras också förutsättningarna för fortsatta bidragsutbetalningar.

#### **2.4.5 Klient**

”På ett ofta självklart sätt benämns de människor som kommer i kontakt med det sociala arbetet ute i kommunerna för [...] klienter” (Salonen, 1998 sid. 45). Begreppet är dock i hög grad mångbottnat. Som ’klient’ definieras inte enbart den person som på något vis kommer i kontakt med socialtjänsten, utan också den person som anlitar en advokat. Den sistnämnda klienttypen befinner sig i en position där ett gemensamt intresse och valfrihet utgör grunden för parternas relation – advokaten skall se till klientens bästa och klienten har också oftast möjlighet att avsluta relationen till sin advokat (a.a.). För klienten inom socialtjänsten är situationen något annorlunda. Socialtjänstens och klientens intressen är för det första inte alltid samstämmiga och för det andra har klienten i denna relation inte heller samma möjligheter att avsluta kontakten med en viss socialarbetare. Klienterna, såväl inom socialtjänsten som i en advokatrelation, är som delgrupper mycket heterogena. På samma vis som till exempel advokatens klienter utgör en homogen grupp enkom i det avseendet att de alla väljer att köpa rätts hjälp, utgör enligt Pettersson (1986) också socialtjänstens klienter en homogen grupp enbart såtillvida att de alla är beroende av någon form av samhälleligt bistånd. Därutöver är var och en av klienterna unika.

Enligt Salonen (1998) uppstår genom dessa två klienttypers olika förutsättningar ett förhållande där klienten i en advokatrelation går att betrakta som en ’kund’ eller ’konsument’ med möjlighet att agera på eget bevåg, medan klienten inom socialtjänsten snarast är att betrakta som en skyddsling, vars handlingsutrymme styrs av myndighetens godtycke.

Till dessa två skiftande betydelser av begreppet ’klient’ kan också termen ’brukare’ föras. Brukaren, till exempel en förälder till ett barn i skolan, och dennes situation kännetecknas av en ambition och en strategi att göra sig hörd inom den professionella verksamhet hon eller han har kontakt med. Liksom för klienten i advokatrelationen karakteriseras den brukarens förhållande till den professionella verksamheten av ett intresse av gemensamma lösningar (a.a.). Brukarens och den konsumerande klientens situation vilar visserligen inte på samma marknadsmässiga grundvalar, men båda klienttypernas valfrihet och handlingsutrymme är ändå att betrakta som ansenliga i jämförelse med socialtjänstklientens: ”en klient kan inte välja att gå till ett annat socialkontor [...] i bästa fall kan han få byta till en annan tjänsteman inom samma kontor” (a.a., sid. 49).

## 2.5 Avslutande kommentarer

De fem ovan definierade begreppen spelar en betydande roll för analysen av det insamlade materialet. I kapitlet saknas emellertid en presentation av det i rapporten kanske mest frekvent förekommande begreppet, 'organisation', samt ett antal med detta nära sammanhörande begrepp.

Innebörden av organisationsbegreppet är inte bara mer omfattande än innebörden av de begrepp som här redogjorts för, utan det utgör i vid bemärkelse också det teoretiska ramverket för analysen av det insamlade materialet. Vad gäller organisationsbegreppet är den gemensamma förståelse som beskrivs av Bergmark (1998), därför inte bara av allmän betydelse, utan närmast oundgänglig. Med anledning av detta har presentationen av begreppet utelämnats i detta kapitel, för att istället brytas ner och beröras mer ingående i det nästföljande kapitlet.

### 3. Organisationen – teoretiska utgångspunkter

Att objektivt studera olika former av organisationer är av stor betydelse. Organisationen är som fenomen betraktat det levande uttrycket för olika kollektivs strävan att uppnå sina mål och den är därför heller inget neutralt redskap – dess medlemmar ger den förmågan att kunna handla som en kraftfull aktör, som i hög grad är påverkad och styrd av medlemmarnas önskningar och ambitioner. Organisationen påverkar inte heller bara omgivningen, utan också de egna medlemmarna (Scott, 1981). En organisation går alltså att förstå som en formell sammanslutning av handlande personer (Ahrne & Hedström, 1999), som inte enbart enas runt de gemensamma strävandena utan också förbinder sig att följa de formella regler och förordningar som utgör organisationens fundament. Reglerna och förordningarna fyller därmed en kontrollerande funktion, vilken även den fungerar dubbelverkande. Ahrne (1991) menar att den inomorganisatoriska kontrollen i själva verket syftar till att producera medel för kontroll och påverkan av omgivningen.

#### 3.1 Organisationens övergripande struktur

Dessa inledande noteringar indikerar dock endast mycket vagt vad en organisation faktiskt är. Ahrne och Hedström (1999) understryker vikten av att skilja mellan betydelsen av en 'organisation' och en 'institution' – organisationens fundament utgörs framförallt av dess aktörer, medan institutionen snarare är en uppsättning kunskaper, regler eller föreskrifter. Blau och Scott (1962) komplimenterar organisationsdefinitionen ytterligare genom att konstatera att:

Although a wide variety of organizations exists, when we speak of an organization it is generally quite clear what we mean and what we don't mean by this term. We may refer to [...] General Motors, or to a church [...] or to an army. But we would not call a family an organization (Blau & Scott, 1962, sid. 2).

Citatet ovan antyder alltså att gränsen mellan begreppen 'institution' och 'organisation' inte är helt självklar. Den tydligaste distinktionen som kan göras begreppen emellan torde vara att om olika organisationer fungerar som samhällets spelare eller aktörer, styrs deras handlingar av en uppsättning regler eller institutioner (Stern, 1999). Stern tillstår dock att de två begreppen i vardagligt språkbruk ofta fungerar som varandras synonymer, men då en vetenskaplig prägel skall ges åt diskursen är det "viktigt att hålla isär spelarna och spelreglerna" (a.a., sid. 77).

### ***3.1.1 Den sociala, den formella och den informella organisationen***

Genom att beskriva organisationer som 'sociala', 'formella' och 'informella', kan ytterligare en åtskillnad göras mellan dem. Sociala organisationer bygger på två grundläggande förutsättningar – dels att sociala nätverk frivilligt upprättas mellan människor och dels att de sociala nätverken manifesteras via en gemensamt överenskommen interaktionsstruktur, bestående av delade intresseområden och övertygelser. Uppkomsten av sociala organisationer sker spontant och överallt där människor lever tillsammans. De sociala organisationerna är därför också en förutsättning för att avsiktligt inrättade organisationer skall uppstå. Avsiktligt inrättade organisationer tillkommer för att, utifrån ett antal formellt antagna regler, öka möjligheterna att uppnå vissa specifika mål. De är därför lämpliga att benämna som 'formella' (Blau & Scott, 1962).

Blau och Scott menar vidare att det i alla formella organisationer bildas 'informella' sådana. I de informella organisationerna formas nya rutiner, normer och värden som i stor utsträckning ersätter de formella motsvarigheterna.

### ***3.1.2 Organisatoriska sektorer***

Organisationer av ett bilföretags, en armés eller varför inte socialtjänstens typ är vad Blau och Scott (1962) skulle beteckna som formella. Då de rör sig inom tre helt disparata samhälleliga sektorer, kan dock konstateras att skillnaden dem emellan trots allt är ansenlig. Enligt Scott och Meyer (1983) kan en samhällelig sektor definieras som ett funktionellt, men inte geografiskt, avgränsat område. Socialtjänsten återfinns på så vis inom en sektor med, för att använda Sterns (1999) termer, en viss uppsättning spelare och spelregler, medan det vinstdrivande företaget och armén återfinns inom två helt andra sektorer.

Bilföretaget är som formell organisation verksam inom vad Scott och Meyer (1983) kallar 'den tekniska sektorn'. Organisationer som verkar inom denna sektor producerar och säljer tjänster eller produkter och deras fortlevnad kommer av en god inomorganisatorisk kontroll av själva produktionsprocessen. Socialtjänsten hör som formell organisation då snarare hemma inom den andra sektorstyp Scott och Meyer (a.a.) identifierar – 'den institutionella sektorn'. Som verksam inom den institutionella sektorn krävs av organisationen att den lyckas förvalta en uppsättning regler, i socialtjänstens fall till exempel lagstiftning och kommunalpolitiska direktiv, samt omsätta dessa i praktisk handling. På så vis kommer de att legitimeras av såväl omgivande organisationer som av enskilda personer. Armén placeras av Abrahamsson (1986) i en tredje tänkbar sektor – 'den statliga sektorn'. Den statliga sektorn är exklusiv såtillvida att den har monopol på utövande av våld.

### 3.1.3 Tre former av likformighet

Formella organisationer bygger således på en uppsättning givna regler, som de inom organisationen verksamma aktörerna i stor utsträckning måste anpassa sig efter. För att ytterligare beskriva de formella organisationernas struktur kan termen 'isomorfism' användas. Förekomsten av begreppet 'isomorfism' i det svenska språket är emellertid tveksam – enligt *Svensk ordbok* (1986) kan ordets tänkbara grundform 'isomorfi' dock användas för att beskriva systematiska likheter i form eller struktur. Hädanefter kommer därför den något mer lättillgängliga termen 'likformighet' att prioriteras framför begreppet 'isomorfism'.

Ahrne (1991) menar vidare att isomorfi-begreppet kan användas för att beskriva likheter som finns mellan organisationer av samma typ eller inom samma sektor. Tre former av likformighet är möjliga att identifiera – 'styrande', 'imiterande' och 'normativ' sådan. I sin renodlade form påverkar de organisationernas analogi på helt olika vis, men i praktiken verkar de dock i högre grad överlappande än var och en för sig (DiMaggio & Powell, 1991).

*Styrande likformighet* mynnar ur påverkan från såväl formella som informella organisationer, men som framgår av benämningen 'styrande', befinner sig den påverkande aktören i en dominerande och maktfull position. Det kanske allra bästa exemplet på formellt styrande likformighet är sådan påverkan som kommer av regerings- och riksdagsbeslut (a.a.). Jämställdhetslagen utgör ett konkret exempel på styrande likformighet inom den institutionella sektorn (Stern, 1999).

Decentraliseringen av den svenska välfärdspolitiken innebär att den huvudsakliga formella styrningen torde ske inom ramen för de enskilda kommunernas självbestämmanderätt. Betänkas bör dock att Socialstyrelsen innehar en relativt dominerande position inom socialtjänstens område. Allmänna råd som utges av denna instans är visserligen inte bindande, utan vägledande. Att beskriva riktlinjerna som formellt styrande är alltså inte korrekt, men de kan, med tanke på den utfärdande myndighetens auktoritet, troligtvis betraktas som informellt styrande. Det kan vidare antas att Socialstyrelsens allmänna råd och regler fastställda av enskilda kommuner i vissa sammanhang kan avvika från varandra. Därmed kan också tänkas att Socialstyrelsens allmänna, informellt styrande råd verkar hämmande för kommunernas formella styrning.

*Imiterande likformighet* genereras främst av osäkerhet. Då en organisation inom en viss sektor upplever osäkerhet tenderar den att imitera framgångsrika organisationer inom, eller utom, det egna fältet. Framgångsrika organisationer blir på så vis modeller för det generella uppbyggandet av organisationer. Detta sker oavsett om den modellstående organisationen är medveten om det eller ej och oavsett om den strävar efter att fungera som modell eller inte. Imiterande likformighet grundad på organisatorisk osäkerhet kan bland annat exemplifieras

med den västerländska industrins imiterande av den japanska (DiMaggio & Powell, 1991).

Även svenska kommunala verksamheter visar tecken på imiterande likformighet, då

det förefaller [...] troligt att [...] 'språkbyte' och organisationsförändringar under senare år delvis är orsakade av osäkerhet, bristande legitimitet och imitation av framgångsrika modeller inom den privata sektorn [...] I slutet av 1980-talet började många kommuner tala om kunder, tjänster, köpare och säljare. Man införde omfattande organisationsreformer, ofta enligt så kallade beställar-utförarmodeller (Stern, 1999, sid. 85).

*Normativ likformighet* går i första hand att relatera till samhällets ökande professionalisering. Den professionelle aktören bär med sig en uppsättning normer vars grunddrag förvärvats vid universiteten. Dessa normer utvecklas och återförvärvas därefter genom täta kontakter med andra aktörer inom samma yrkeskår. Inom de olika organisatoriska sektorerna anställs i stor utsträckning personer med samma utbildning och liknande kontaktnät, vilket medför att det allt som oftast råder en god samstämmighet mellan de inomorganisatoriska aktörernas personliga normsystem (DiMaggio & Powell, a.a.).

Den normativa likformigheten uppkommer också via inrättandet av olika professioners intresseorganisationer. Intresseorganisationerna verkar i stor utsträckning för att ändra förutsättningarna för den aktuella målgruppen, till exempel genom att arbeta för införande av legitimationer för en viss profession (Stern, a.a.).

## **3.2 Den myndighetsutövande gräsrotsorganisationen**

De samhälleliga sektorer där olika former av formella organisationer återfinns är möjliga att bryta ner i underliggande delnivåer (Scott & Meyer, 1983). Liksom att det mellan bilföretagets huvudkontor och den enskilde återförsäljaren av företagets produkter ryms ett flertal delnivåer, gör det detsamma inom socialtjänsten. Det lokala socialtjänstkontoret, som utgör en av de sista nivåerna i socialtjänstens övergripande organisation, förgrenas i ett antal delverksamheter, till exempel IFO, som i sin tur förgrenas i exempelvis en socialbidrags-, en vuxen- och en barn- och ungdomsenhet.

### **3.2.1 De inomorganisatoriska aktörerna**

Inrättandet av formella organisationer genererar inte något slaviskt efterföljande av de regler som fastställts av dem. Formellt inrättade verksamheter inriktade på offentlig service och med en hög grad av direkta klientkontakter, till exempel

IFO eller någon av dess delverksamheter, kan benämnas "street-level bureaucracies" (Lipsky, 1980) eller "gräsrotsbyråkratier", som är ett försök till översättning av begreppet (Johansson, 1992). De aktörer som verkar inom dessa verksamheter kan således kallas för "gräsrotsbyråkrater"<sup>10</sup>. Enligt Lipsky utgör gräsrotsbyråkraterna en semiprofessionell grupp som kännetecknas av framför allt två saker: de har för det första en hög grad av direkta klientkontakter och de förfogar för det andra över ett visst mått av individuell handlingsfrihet i utförandet av sina arbetsuppgifter. Lipsky menar att den individuella handlingsfriheten annars generellt sett är knuten till grupper vars yrkesroll är solid och auktoritär – till exempel läkare, advokater och psykologer. Dessa yrkesgruppers professionalitet är mer påtaglig än gräsrotsbyråkraternas och manifesteras ofta av en yrkeslegitimation.

Med tanke på de tidigare konstaterandena vad gäller de övergripande organisatoriska strukturerna, kan det tyckas motsägelsefullt att hävda att de enskilda gräsrotsbyråkraterna över huvud taget förfogar över någon frihet i sitt handlande. Lipsky (1980) påpekar att det inom formella organisationer alltid finns en strävan att gräsrotsbyråkraterna skall följa de fastställda reglerna och ambitionerna, bland annat inom socialtjänsten där "social workers are asked to maintain a certain monthly intake and case-closing rate (a.a., sid. 50). Orsaken till att den formella organisationens regler inte fullt ut efterföljs, beror som bekant bland annat på att det inom denna alltid uppstår informella sådana (Blau & Scott, 1962). Enligt Johansson (1992) är gräsrotsbyråkraten visserligen styrd av den egna formella organisationen, men alltså inte i en sådan utsträckning att förmågan till individuellt handlande helt försvinner.

Gräsrotsbyråkraten har, genom en i många fall förekommande myndighetsutövande rätt och den höga graden av direkta klientkontakter, i allmänhet stor makt över de personer som kommer i kontakt med organisationen. Organisationens formella regler är oftast sekundära i samband med de direkta klientkontakterna – socialarbetaren fattar vanligtvis ett informellt beslut redan i samma stund som mötet med klienten äger rum (Lipsky, a.a.).

Utmärkande för gräsrotsorganisationen är på så vis att den vilar på tre centrala och samverkande krafter: den första består av den uppsättning gemensamt över-

---

<sup>10</sup> Begreppen 'byråkrat' och 'byråkrati' är mycket omfattande och kräver långtgående beskrivningar och förklaringar. Användandet av dessa begrepp skulle vidare fodra en annan infallsvinkel än den som hittills använts och därför behandlas begreppen inte något ytterligare. För att i någon mån undvika det sistnämnda begreppet beskrivs socialtjänstens delverksamheter härnäst som "gräsrotsorganisationer", medan de där verksamma aktörerna, socialarbetarna, även fortsättningsvis kommer att bära epitetet "gräsrotsbyråkrater". Den vidare bestämningen av gräsrotsorganisationen som 'myndighetsutövande', avser den i socialtjänstlagen reglerade funktion som innehas av bland annat IFO:s socialbidragsenheter.



enskomna och formella regler som Ahrne (1991) beskriver som såväl inom- som utomorganisatoriskt kontrollerande. Den andra kraften går att härleda till förekomsten av likformighet – tolkningen av, och anpassningen till, de formella reglerna varierar mellan olika organisationer. Det beror främst på vilken typ av likformighet som påverkar den aktuella organisationen, samt vilket utrymme denna analogi ges. Gräsrotsbyråkraterna symboliserar själva den tredje kraften. Genom den höga graden av personlig makt att tolka och omsätta de formella reglerna i praktisk handling, innehar de semiprofessionella yrkesutövarna i stor utsträckning förmågan att själva konstituera organisationen. Möjligen är det rentav så att konstituerandet av organisationen faktiskt utgör en del av gräsrotsbyråkraternas uppdrag.

### ***3.2.2 Förutsättningar för agerande inom organisationen***

Gräsrotsbyråkraternas handlingsfrihet är alltså vare sig obefintlig eller fullkomlig. Ahrne (1993) identifierar fyra förutsättningar som reglerar agerandet inom en organisation samt arbetet som utförs å dess vägnar: 'tillhörighet', 'resurser och makt', 'kontroll' och 'utbytbarhet'.

En grundläggande förutsättning för att verka inom en formell organisation eller å dess vägnar, är att *tillhöra* densamma. Genom tillhörigheten förbinder sig aktören att följa vissa grundläggande regler, till exempel att befinna sig vid sin arbetsplats vid vissa bestämda tider. Om inte sådana grundläggande regler efterföljs kan uteslutning från organisationen bli aktuell (a.a.). Lipsky (1980) menar att det inom formella organisationer av socialtjänstens typ, finns en strävan att socialarbetarna skall följa mer långtgående regleringar, men för att enbart kvalificera sig som tillhörande organisationen är det enligt Ahrnes resonemang tillräckligt att följa sådana fundamentala regler som passande av tider.

Om en klient skall betraktas som tillhörande den formella organisationen eller inte är relativt osäkert (Scott, 1981). Ett argument för att de klienter som är knutna till en formell organisation med behandlingsuppgifter inte kan betraktas som tillhörande denna, är att "personalen [*läs: vid den formella organisationen*] menar sig i kraft av sin speciella utbildning och erfarenhet 'veta bättre' än klienten vilken behandling som bör sättas in" (Abrahamsson, 1986, sid. 275). Klientens förmåga till individuellt handlande decimeras då kraftigt, eftersom organisationen är den aktör som har den slutgiltiga beslutanderätten. Som tidigare framgått är ju just den enskildes förmåga till individuellt handlande en av de tre krafter som befäster den formella organisationens existens.

Vad gäller klientens tillhörighet i organisationen skall dock erinras om de bestämmelser om dennes medbestämmanderätt som återfinns i socialtjänstlagen. I

paragraf 9, första stycket<sup>11</sup>, klargörs att socialnämndens insatser skall utformas och genomföras i samråd med den enskilde. För att denna uppgift skall kunna fullgöras, bör klienten också i viss mån betraktas som en del organisationen. Att förutsätta att de ambitioner som presenteras i socialtjänstlagen därmed inte skulle vara förenliga med Abrahamssons (a.a.) resonemang om hur det verkligen förhåller sig, torde trots allt vara alltför drastiskt. *Tillhörighet* bör, liksom flertalet teoretiska konstruktioner, vara en idealtyp som omfattar många olika gradskillnader. Detta innebär att klienten mycket väl kan tillhöra organisationen, om än inte i samma utsträckning och mening som de anställda aktörerna.

Vidare finns inom alla organisationer en uppsättning *resurser*, som organisationens aktörer har tillgång till i olika stor utsträckning (Ahrne, 1993). Resurserna fungerar i mångt och mycket som organisationens *maktmedel* och ett av den myndighetsutövande gräsrotsorganisationens främsta maktmedel torde just rätten till myndighetsutövning vara.

Olika organisationer besitter dessutom vitt skilda resurser. En ojämlig resursfördelning avspeglas vanligtvis i interaktionen dem emellan – aktören i en resursstark organisation har ofta ett övertag vid interaktion med aktörer som verkar inom mindre resursstarka sådana (Ahrne, 1993).

Den formella organisationens förmåga till *kontroll* och dess betydelse för organisationens faktiska existens har tidigare berörts. Kontrollen utgör inte bara en av grundförutsättningarna för tillhörighet i en organisation (a.a.), utan den fungerar också som ett redskap i gräsrotsbyråkraternas arbete (Ahrne, 1991) – kontroll av att aktörerna följer organisationens regler innebär att de i sin tur ges möjlighet att kontrollera de klienter de möter. Då de enskilda aktörerna besitter en förmåga till individuellt handlande, kan den formella organisationens kontroll dock aldrig vara fullständig (Ahrne, 1993; Johansson, 1992; Lipsky, 1980).

Genom att begränsa delegationsrätten, organisationens bemyndigande av aktörernas rätt att fatta beslut, kan gräsrotsbyråkraterna kontrolleras (Ahrne, a.a.). Organisationen kan på så vis också utöva olika grad av kontroll gentemot olika aktörer inom verksamheten.

Nära sammanhörande med den formella organisationens möjligheter att kontrollera gräsrotsbyråkraterna, är dess strävan efter att hålla sig med *utbytbara* aktörer. Personer som besitter unika egenskaper är betydligt svårare att byta ut än personer som inte gör detsamma. Organisationen kan då utveckla ett beroende av dem som besitter sådana unika egenskaper och tvingas därför att bereda hen-

---

<sup>11</sup> I den nya socialtjänstlag (2001:453) som träder ikraft vid årsskiftet 2001/2002, återfinns samma bestämmelser i tredje kapitlet, paragraf 5, första stycket.

ne eller honom större handlingsfrihet, vilket underminerar organisationens kontrollerande förmåga (Ahrne, 1993). Förmågan till kontroll av gräsrotsbyråkraterna kan också decimeras då det förekommer delgrupper inom organisationen. Starka, inomorganisatoriska delgrupper kan enligt Ahrne skaffa sig en relativt oberoende maktställning.

Utbytbarhetens centrala betydelse inom organisationen belyses också av Blau (1971), som konstaterar att den hierarkiska ordning som förekommer i formella organisationer inte är knuten till enskilda personer. Det är de formella organisationernas regelverk som anger vilken position den enskilde personen har i organisationen. Då individen omkonstrueras till gräsrotsbyråkrat, förändras dennes egenskaper för att, ur en professionell aspekt, passa in i den aktuella organisationens ramverk (Ahrne, 1993). Utbytbarheten ökar alltså i takt med att möjligheterna till individuellt agerande beskärs.

Sammanfattningsvis kan följande konstateras: i organisationer finns det ett påtagligt behov av att kontrollera de egna aktörerna. Att kontrollera medlemmarna är nödvändigt av framför allt två orsaker – dels för att säkra organisationens fortlevnad, dels för att ge aktörerna möjlighet att kontrollera de klienter de möter. Kontrollen av aktörerna är å andra sidan inte fullständig. Samtidigt som de är föremål för organisationens kontroll förfogar de nämligen över ett relativt stort individuellt handlingsutrymme. Just det individuella handlingsutrymmet är det som är utmärkande för de aktörer som kan kallas ”gräsrotsbyråkrater”. Ett centralt inslag i handlingsutrymmet är den makt som rätten till myndighetsutövning ger aktörerna i förhållande till klienterna. Såväl organisationen som dess aktörer måste dessutom ta hänsyn till det faktum att klienterna både har ett behov och en lagstadgad rätt att ta aktiv del i utformningen av de insatser han eller hon skall bli föremål för.

## 4. Socialbidragsenheterna i Nordvästregionen

Med de teoretiska utgångspunkterna som grund torde en socialbidragsenhet således kunna definieras som 'en formell gräsrotsorganisation med institutionella förtecken'. Den är 'formell' såtillvida att den utgör ett utmärkt exempel på en sådan sammanslutning av agerande individer som beskrivs av Ahrne och Hedström (1999). Verksamheten som bedrivs vid socialbidragsenheterna är vidare knuten till en viss uppsättning formellt antagna regler, vilket går helt i linje med de resonemang Blau och Scott (1962) för vad gäller formella organisationer.

Som konstaterades i det föregående kapitlet är de formella reglerna i olika grad möjliga att beteckna som institutioner. Institutionerna fungerar dessutom i mångt och mycket som organisationernas spelregler (Stern, 1999). Den mest fundamentala delen av socialbidragsenheternas regelverk utgörs av socialtjänstlagen, vilken rimligen bör betraktas som en institution. Regelverket är dessutom fyllt av bland annat kommunalpolitiska direktiv och rekommendationer från andra inflytelserika formella organisationer. Dessa delar av regelverket har visserligen inte samma institutionella status som de faktiska lagarna, men följderna av dem kan mycket väl vara lika påtagliga som effekterna av lagarna.

Då stora delar av socialbidragsenheternas verksamhet ägnas åt att förvalta och omsätta de formella reglerna i praktisk handling, tillhör de som organisationer den 'institutionella sektor' som beskrivs av Scott och Meyer (1983). Regelverket och den sektoriella tillhörigheten gör det därför möjligt att ytterligare bestämma socialbidragsenheterna som formella organisationer med 'institutionella förtecken'.

Scott och Meyer påpekar också att de formella organisationerna är möjliga att bryta ner i underliggande delnivåer – socialbidragsenheten är endast *en* av flera delverksamheter inom socialtjänsten. Genom att precisera delverksamheterna, i detta fall socialbidragsenheterna, som 'gräsrotsorganisationer', understryks att de utgör en mindre del av en långt större formell organisation och att det är dessa mindre delar som svarar för den direkta kontakten med klienterna, "gräsrotterna". De personer som är verksamma inom gräsrotsorganisationen kan kallas gräsrotsbyråkrater. Gräsrotsbyråkraten kan kortfattat beskrivas som en semiprofessionell aktör som trots att hon eller han är styrd av en uppsättning formella regler, innehar av ett visst mått av handlingsfrihet (Johansson, 1992; Lipsky, 1980).

I detta kapitel analyseras det insamlade materialet utifrån ett antal av de faktorer som tidigare redogjorts för, och som kan tänkas påverka den övergripande organisatoriska strukturen vid socialbidragsenheterna i Nordvästregionen. Grundantagandet i analysen är att socialbidragsenheterna definieras som ovan. Inled-

ningsvis redogörs för tendenser till förekomst av informella organisationer och i de därpå följande avsnitten visas på tecken på förekomsten av likformighet vid socialbidragsenheterna.

#### 4.1 Inslag av informella organisationer

Som redan fastställts uppstår informella sammanslutningar av den typ som Blau och Scott (1962) beskriver inom alla formella organisationer. Det är därför rimligt att anta att det även vid socialbidragsenheterna i Nordvästregionen förekommer ett stort antal informella organisationer. I det insamlade materialet framträder inga uppenbara exempel på förekomsten av informella organisationer, men vissa *tecken* på detta går dock att notera. De flesta av dessa tendenser är dock relaterade till den större gräsrotsorganisationen, IFO i dess helhet och bland dem är det i synnerhet två exempel som bör lyftas fram.

Det första tecknet på förekomsten av informella organisationer kommer till uttryck vad gäller samverkan inom IFO. Socialtjänstlagen utgör den grundläggande delen av det formella regelverket inom hela IFO och samverkan mellan dess olika gräsrotsorganisationer torde vara en förutsättning för att dessa bestämmelser skall kunna fullgöras. Mycket riktigt förekommer det också samverkan mellan de olika delverksamheterna i samtliga av Nordvästregionens kommuner, i vissa kommuner dock en mer väl utbyggd sådan än i andra.

Då respondenterna tillfrågades om förhållanden som har en positiv inverkan på det interna samarbetet, omnämndes i Sigtuna, Sollentuna, Solna och Upplands-Bro ”goda personliga kontakter” med handläggare vid övriga enheter inom IFO, som en tämligen avgörande faktor. I fem av kommunerna – Järfälla, Sollentuna, Solna, Upplands-Bro och Upplands Väsby – konstaterades vidare att ”kulturella skillnader”, skillnader i synen på det egna arbetet och klientens problematik, är ett förhållande som tenderar att påverka den interna samverkan i en negativ riktning.

Kombinationen av faktorerna ”goda personliga kontakter” och ”kulturella skillnader” kan uppfattas som ett tecken på att det upprättats informella organisationer mellan de enskilda gräsrotsorganisationerna. Enligt Blau och Scott (1962) formas det i informella organisationer nya rutiner, normer och värden – ’nya’ i den bemärkelsen att de skiljer sig från gräsrotsorganisationens formella regelverk. Den enskilde socialarbetaren kan alltså skapa dessa nya rutiner, normer och värden genom goda personliga kontakter med en viss kollega vid en annan delverksamhet inom IFO. Då en informell organisation redan upprättats, antingen mellan kollegor vid de olika delverksamheterna eller inom den enskilda organisationen, och socialarbetaren inte är invigd i eller familjär med denna informella organisations rutiner, kan det uppstå problem vad gäller den ömsesidi-

ga förståelsen av varandras arbete. På så vis spelar de ”kulturella skillnaderna” en avgörande roll i samband med den interna samverkan.

Ytterligare ett tecken på förekomsten av informella organisationer går att notera i Upplands Väsby, vars övergripande organisatoriska struktur till väsentlig del skiljer sig från de övriga kommunernas. I Upplands Väsby är samtliga socialsekreterare inom IFO indelade i fyra olika verksamhetsövergripande mottagningsgrupper. De fyra mottagningsgrupperna ansvarar för mottagningen av nya ärenden en dag per vecka – förmiddagen ägnas åt telefonmottagning och eftermiddagen åt ärendeöverlämning och akutmottagning. Dörrvaktskapet, som innebär en rätt att fatta beslut om vilka biståndssökande som skall släppas in i socialtjänstens system, kan i Upplands Väsby fall menas vara utspridd mellan samtliga socialsekreterare och samtliga delverksamheter inom IFO.

En tänkbar fördel med Upplands Väsby's övergripande organisationsform kan vara att förekomsten av informella organisationer inom, och därmed upplevelsen av ”kulturella skillnader” mellan, de respektive gräsrotsorganisationerna minskar. Därmed borde den generella förståelsen för det arbete som bedrivs inom de andra verksamheterna öka. Å andra sidan bör risken för upprättande av informella organisationer i ett annat avseende öka. Genom att skapa fyra starka delgrupper är det ofrånkomligt att det inom dessa skapas ett exklusivt system av normer, värden och rutiner. Det är på så vis rimligt att anta att upplevelsen av ”kulturella skillnader” och vikten av ”goda personliga kontakter” förflyttas från gränslandet mellan de respektive gräsrotsorganisationerna till gränserna mellan de fyra mottagningsgrupperna.

## **4.2 Tendenser till likformighet**

DiMaggio och Powell (1991) identifierar tre olika former av likformighet – ’styrande’, ’imiterande’ och ’normativ’ sådana. I de följande avsnitten redogörs för synbara tendenser till sådan likformighet vid socialbidragsenheterna i Nordvästregionen. Trots att de tre typerna av likformighet vanligtvis överlappar varandra, redogörs för tecken på förekomsten av dem var för sig. Faktum torde ju vara att även om ett visst fenomen påverkas av olika former av likformighet, kan en viss form vara mer tongivande i det specifika fallet. Vidare kan det förhålla sig på så vis att olika fenomen påverkas i olika hög grad av en viss typ av likformighet, men att samtliga dessa fenomen i sin tur verkar överlappande för den formella organisationens övergripande struktur.

### **4.2.1 Styrande likformighet**

Vad gäller den styrande formen av likformighet skall två exempel ur det insamlade materialet lyftas fram. DiMaggio och Powell (1991) påpekar att de tydligaste exemplet på formellt styrd analogi är sådan likformighet som initieras av re-

gerings- och riksdagsbeslut, vilket också medför att likformigheten blir snarlik i hela riket. Att ett av de exempel som här beskrivs gäller samtliga socialbidragsenheter i Nordvästregionen är därför föga överraskande. DiMaggio och Powell konstaterar vidare att även om den formellt styrande likformigheten inte är möjlig att knyta till regerings- och riksdagsbeslut, befinner sig den styrande aktören i en dominerande och maktfull position. Detta illustreras av det andra exemplet.

Det första exemplet är ånyo förankrat i det formella regelverkets grundläggande del – socialtjänstlagen. I dess inledande paragraf, den så kallade ”portalparagrafen”, återfinns det generella barnperspektiv som skall genomsyra allt det arbete som i förhållande till barn bedrivs inom ramen för socialtjänstens verksamhet<sup>12</sup>. Det generella barnperspektivet motsvarar innehållet i FN:s barnkonventions tredje artikel och infördes 1997 i socialtjänstlagen (Norström & Thunved, 2000). Införandet av en sådan tvingande regel utgör ett utmärkt exempel på formellt styrande likformighet.

Samtliga respondenter uppger att det i det dagliga arbetet vid de respektive socialbidragsenheterna tas hänsyn till barnperspektivet. Så långt kan alltså likformigheten menas ha initierats av en formellt dominerande aktör. I flera kommuner går emellertid respondenternas uppfattningar beträffande huruvida barnperspektivet omnämns i organisationens formella riktlinjer vida isär. Detta gäller också respondenternas uppfattningar om vilket uttryck hänsynstagandet till barnperspektivet tar sig i det dagliga arbetet.

Möjligtvis är detta ett tecken på att respondenterna formellt tvingas till likformighet, men att de i det praktiska arbetet trots allt bibehåller en hög grad av handlingsfrihet. Att den styrande likformigheten får stryka på foten i detta sammanhang går att finna paralleller till i ett exempel på formellt styrande likformighet som beskrivs av Stern (1999). Stern menar att införandet av jämställdhetslagen sannolikt har medfört formell likformighet i diverse organisationer inom de flesta organisatoriska sektorer. Trots införandet av denna lag presenteras i media ofta uppgifter om kvinnors bland annat lönemässigt eftersatta position på den svenska arbetsmarknaden.

Det finns flera tänkbara orsaker till den formellt styrande likformighetens underordnade position i den praktiska verksamheten. En sådan orsak är troligtvis förekomsten av den *informellt* styrande likformighet DiMaggio och Powell (1991) beskriver. Denna form av analogi uppstår i de informella organisationerna, vars rutiner sannolikt kan falla utanför ramarna för den formellt styrande likformigheten. Ännu en tänkbar orsak till den styrande likformighetens transfor-

---

<sup>12</sup> I den nya socialtjänstlag (2001:453) som träder ikraft i vid årsskiftet 2000/2001, återfinns bestämmelserna kring det generella barnperspektivet i en egen paragraf, § 2.

mation då den skall omsättas i praktisk verksamhet, går att knyta till gräsrotsbyråkraternas individuella handlingsfrihet. Detta beskrivs närmare i avsnitt 5.1.

I den del av materialet som behandlar de respektive kommunernas formella prioriteringar av vissa klientgrupper, prioriteringar som är grundade på kommunalpolitiska beslut, går det att finna ytterligare ett exempel på formellt styrande likformighet.

Av intervjuerna framgår att det i sex av regionens kommuner arbetas efter formella direktiv i vilka det anges vilka klientgrupper som skall prioriteras. Prioriteringsdirektiven skiljer sig till viss del åt mellan de olika kommunerna. I fyra kommuner – Järfälla, Sigtuna, Solna och Sundbyberg – och i sju av de i dessa kommuner sammanlagt åtta genomförda intervjuerna, anges 'barn och ungdomar' som en formellt prioriterad klientgrupp. Detta återspeglar ett formellt hänsynstagande till det i sin tur formellt manifesterade barnperspektivet. Därmed belyses också hierarkin mellan två maktfulla och dominerande aktörer, i detta fall den riks- respektive den kommunalpolitiska organisationen. Att inte respondenterna i en av kommunerna är helt eniga kring huruvida 'barn och ungdomar' utgör en formellt prioriterad klientgrupp eller inte, visar dessutom åter på att den formellt styrande likformigheten ofta transformeras då den skall omsättas i praktisk verksamhet.

#### ***4.2.2 Imiterande likformighet***

Den imiterande formen av likformighet inom formella organisationer går i huvudsak att härleda till en känsla av osäkerhet. Organisationer som upplever osäkerhet är ofta benägna att imitera till synes framgångsrika organisationer inom, eller utom, den egna organisatoriska sektorn (DiMaggio & Powell, 1991). Stern (1999) noterar tendenser till imiterande likformighet bland svenska kommunala verksamheter som anammar modeller från den privata sektorn, exempelvis genom att införa så kallade beställar-utförarmodeller, eller genom att byta den traditionella begreppsapparaten mot en mer marknadsanpassad sådan.

Av det föregående avsnittet framgick att respondenterna i en kommun var av oeniga om klientgruppen 'barn och ungdomar' var att betrakta som formellt prioriterad. Konstaterades gjorde också att detta sannolikt kan relateras till de enskilda socialarbetarnas handlingsfrihet, men det är också möjligt att tolka detta förhållande som ett resultat av att den styrande likformigheten av någon anledning givits en underordnad position i den aktuella kommunen.



Ett tecken på osäkerhetsbetingad likformighet går att notera i Järfälla, där IFO:s övergripande organisation är uppbyggd enligt en beställar-utförarmodell<sup>13</sup>. Kortfattat innebär detta att de myndighetsutövande gräsrotsorganisationerna, bland annat socialbidragsenheten, fyller rollen som 'beställare', medan de verksamheter som saknar rätten till myndighetsutövning, till exempel verksamheter som i huvudsak arbetar rådgivande och stödjande, agerar 'utförare'. Av intervjuerna framgår att beställar-utförarmodellen är relativt ny i Järfälla, vilket sannolikt även det kan generera direkta känslor av osäkerhet bland socialarbetarna. Den osäkerhetsbetingade likformigheten och imitationen av en organisationsform som hämtats från den 'tekniska sektorn', kan troligtvis också medföra att den styrande likformigheten initialt förpassas till en underordnad position. Värt att hålla i minne är dock att de olika formerna av likformighet vanligtvis överlappar varandra – att en organisation visar tecken på imiterande likformighet innebär inte att den styrande likformigheten faller bort.

Ytterligare ett exempel på osäkerhetsbetingad likformighet framträder i den del av materialet som inhämtats i Solna, där det för närvarande implementeras en arbetsform som kallas "Solnamodellen". Denna arbetsmodell tar sikte på att finna relevant sysselsättning för såväl långvarigt som kortvarigt arbetslösa socialbidragstagare. Arbetsmodellen grundas på den danska "Farummodellen"<sup>14</sup>, som omarbetats för att passa de lokala förhållandena.

I både Järfälla och Solna är gräsrotsorganisationerna alltså märkbart påverkade av en imiterande likformighet. Solna har, till skillnad från Järfälla, valt att imitera en organisationsform som återfinns inom den egna, institutionella sektorn. Inspirationen är visserligen hämtad från ett annat land, men enligt Scott och Meyer (1983) bör de olika organisatoriska sektorerna betraktas som funktionellt och inte geografiskt avgränsade områden.

#### ***4.2.3 Normativ likformighet***

DiMaggio och Powell (1991) menar att normativ likformighet går att härleda till samhällets ökande professionalisering. De professionella aktörerna förvärvar, såväl i samband med sina utbildningar som i kontakt med personer i den egna yrkeskåren, givna uppsättningar av normer. I de olika organisatoriska sektorerna anställs dessutom i hög grad personer med samma utbildning och snarlika kontaktnät. Detta medför en god synkronisering mellan de olika inomorganisatoriska aktörernas individuella normsystem.

---

<sup>13</sup> IFO i Järfälla är uppdelad i en myndighets- och en uppdragsenhet. Innebörden av detta är detsamma som en beställar- och en utförarenhet.

<sup>14</sup> Modellen utvecklades för 15 år sedan i den danska kommunen Farum, där bland annat alla kommunala verksamheter konkurrensutsatts och ett lönebidragssystem införts. Vidare har den öppna arbetslösheten i Farum sjunkit markant under den period då modellen använts (se t ex Birkbak, 1998).

Det är rimligt att förutsätta att normativ likformighet också kan uppstå via förekomsten av informella organisationer inom en organisation. Av de enskilda gräsrotsbyråkrater som söker tillträde till de informella organisationerna, krävs att de anammar de rådande normerna. Normerna inom de informella organisationerna avviker vanligtvis från organisationens formella regelverk, och eftersom den gräsrotsbyråkrat som aspirerar på deltagande i de informella organisationerna förväntas sluta upp runt dessa nya regelverk, kan de informella organisationerna menas fungera normerande. I de informella organisationerna kan därmed nya former av kontaktnät och normsystem utvecklas, och genom att ta en aktiv del av detta skapar de enskilda socialarbetarna alltså sådana ”goda personliga kontakter” som beskrevs i avsnitt 4.1.

Tendenser till normativ likformighet går också att notera i den del av materialet som behandlar de respektive socialsekreterarnas eventuella inbördes specialisering<sup>15</sup>. En hög grad av specialisering torde vara en tendens till sådan ökande professionalisering som är utmärkande för den normativa likformigheten – ju mer specialiserad en person är, desto mer unik inom sin profession bör hon eller han vara.

I fem av Nordvästregionens kommuner, endast Upplands-Bro och Upplands Väsby undantagna, förekommer någon form av inbördes specialisering bland socialsekreterarna. Ett visst mått av samstämmighet förekommer mellan kommunerna och den vanligast förekommande specialiseringen är att arbetet riktas mot gruppen ’ungdomar upp till 25 år’. Inbördes specialisering i förhållande till denna klientgrupp uppges förekomma i Järfälla, Sigtuna och Solna. Möjligen kan den fokus som riktas mot denna klientgrupp härledas till de särskilda bestämmelser som återfinns i socialtjänstlagens paragraf 6c, andra stycket, första punkten<sup>16</sup>, men förhållandet befäster också den överlappande effekt de olika typerna av likformighet har. Som framgick i avsnitt 4.1.1 prioriteras klientgruppen ’barn och ungdomar’ formellt i fyra av regionens kommuner. Denna klientgruppsprioritering är således också präglad av en styrande likformighet.

Avsaknaden av inbördes specialisering bland socialsekreterarna behöver dock inte betyda att normativ likformighet överhuvudtaget inte förekommer. Då förekomsten av informella organisationer eventuellt kan fungera normerande, torde den normativt relaterade analogin vara betydande i exempelvis Upplands Väsby, vars övergripande organisatoriska struktur kan förmodas stimulera till inrättandet av sådana organisationer.

---

<sup>15</sup> Med ’inbördes specialisering’ avses att den enskilda socialsekreteraren företrädevis arbetar med en specifik klientgrupp.

<sup>16</sup> I den nya version av socialtjänstlagen (2001:453) som träder ikraft vid årsskiftet 2001/2002, återfinns samma bestämmelser i fjärde kapitlet, paragraf 4, andra stycket, första punkten.

## 5. Gräsrotsbyråkraternas roll vid socialbidragsenheterna

Socialbidragsenheternas övergripande organisatoriska struktur är ytterst komplex. Detta påverkar naturligtvis de enskilda socialarbetarnas förutsättningar för verkande såväl inom socialbidragsenheterna som, i samband det direkta klientarbetet, å dess vägnar. Det finns emellertid all anledning att inte förblindas av den övergripande organisatoriska strukturens sammansatta ramverk och därmed härleda alla konsekvenser av det arbete som bedrivs inom organisationen till denna struktur.

Socialbidragsenheterna har tidigare givits definitionen 'formella gräsrotsorganisationer med institutionella förtecken'. Vidare har konstaterats att de vid socialbidragsenheterna verksamma socialarbetarna kan betecknas som 'gräsrotsbyråkrater'. Enligt Johansson (1992) och Lipsky (1980) utgör gräsrotsbyråkraterna en semiprofessionell grupp av aktörer, som trots att de styrs av formella regler förfogar över ett visst mått av individuell handlingsfrihet. Gräsrotsbyråkraterna och den med dem följande handlingsfriheten, är inte enbart av vikt för organisationens bedrivna verksamhet, utan även dess fortlevnad.

I detta kapitel analyseras det insamlade materialet utifrån några centrala delar av de teoretiska utgångspunkter som presenterades i det tredje kapitlet. Avsikten med detta är att förtydliga den avgörande roll gräsrotsbyråkraterna har i den formella organisationen. Inledningsvis analyseras de delar av materialet som belyser socialarbetarnas handlingsfrihet, men även deras roll som gräsrotsbyråkrater. Därefter beskrivs tänkbara begränsningar och möjligheter i socialarbetarnas handlingsfrihet, samt under vilka övergripande förhållanden de tycks arbeta. Analysen i de sistnämnda avsnitten baseras på de förutsättningar för agerande och handlande inom en organisation som identifieras av Ahrne (1993).

### 5.1 Gräsrotsbyråkraterna

Socialarbetarna vid socialbidragsenheterna uppfyller ett flertal av de kriterier som är utmärkande för en gräsrotsbyråkrat. För det första är socialarbetarens yrkesroll inte lika auktoritär och solid som exempelvis läkarens eller advokatens och de kan därför anses utgöra en semiprofessionell grupp. Yrkestillhörigheten i professionen manifesteras inte heller med hjälp av någon form av legitimation. För det andra kännetecknas de aktuella socialarbetarnas arbetsuppgifter av en hög grad av direkta klientkontakter, vilket är ytterligare ett av de kriterier som är utmärkande för gräsrotsbyråkraterna. Avslutningsvis förfogar socialarbetarna över ett visst mått av individuell handlingsfrihet i den organisation de verkar inom.

I det följande skall ett antal exempel som belyser socialarbetarnas roller som gräsrotsbyråkrater lyftas fram. Det första exemplet knyter åter an till hänsynstagandet till det generella barnperspektivet och de respektive organisationernas formella klientgruppsprioriteringar.

Vad gäller detta inledande exempel är eventuella meningsskiljaktigheter mellan olika respondenter av underordnad karaktär. Detta gäller såväl de sätt hänsynen till barnperspektivet visas på, som huruvida klientgruppen 'barn och ungdomar' är formellt prioriterad eller ej. Det primära förhållandet är att respondenterna överhuvudtaget *är* av skiljaktiga meningar. Genom att vara av delade meningar understryker respondenterna nämligen på två sätt att de besitter en frihet att själva tolka och definiera gräsrotsorganisationens formella regler. Då de för det första inte tycks lägga någon avgörande vikt vid vilka klientgrupper de formellt förväntas prioritera, framstår det istället som om de utnyttjar en icke auktoriserad möjlighet att själva välja vilken, eller vilka, grupper de skall prioritera. Vad gäller tveksamheterna kring formerna för hänsynstagande till barnperspektivet bör betonas att diskussionen inte rör huruvida hänsyn tas eller inte tas till barnperspektivet – samtliga respondenter menade att barnperspektivet innehar en central position i det dagliga klientarbetet. I intervjuerna framkommer emellertid likväl det förhållande som tidigare beskrivits – flera respondenter är osäkra eller av olika uppfattningar om barnperspektivet nämns i organisationens riktlinjer eller ej. De sätt respondenterna uppger sig ta hänsyn till perspektivet är dessutom i hög grad individuellt anknutna. Att socialarbetarna kan menas uppfylla flera olika kriterier som gräsrotsbyråkrater styrks därför för det andra av detta förhållande – hänsynstagandet till barnperspektivet är i stor utsträckning avhängigt de val de enskilda aktörerna gör inom ramen för den individuella handlingsfriheten.

Ännu ett exempel som kan hävdas ge stöd åt definitionen av socialarbetaren som gräsrotsbyråkrat, går att notera i den del av materialet som behandlar användandet av individuellt utformade handlingsplaner i klientarbetet. Den generella ambition som kommer till uttryck bland respondenterna, är att individuellt utformade handlingsplaner bör förekomma i förhållande till samtliga klienter. Av intervjuerna framgår vidare att sådana handlingsplaner enligt formella beslut faktiskt skall användas. I fyra av kommunerna understryks detta dessutom av att socialarbetarna har tillgång till en för ändamålet särskilt utformad mall. Nära samtliga respondenter menar emellertid att denna ambition inte fullt ut efterlevs, samt att användandet av handlingsplaner i hög grad borde kunna förbättras.

De orsaker som uppges till att handlingsplanerna faller bort i delar av klientarbetet varierar i någon mån mellan de olika kommunerna, och i viss mån även mellan respondenterna. Detsamma gäller de former för strukturskapande i arbetet som istället används. Generellt tycks behovet av de individuella handlingspla-

nerna minska då kontakten med den enskilde klienten är tät, samt öka då flera externa organisationer är inblandade i ett enskilt ärende. Påpekas bör också att respondenterna i två kommuner menar att de individuella handlingsplanerna kan utgöras av muntliga överenskommelser.

Även i detta sammanhang kan socialsekreterarna menas uppfylla flera gräsrotsbyråkratskriterier. Återigen går att notera ett förhållande där det inom ramen för socialarbetarnas individuella handlingsfrihet, finns möjlighet att kringgå en del av det formella regelverket. Orsakerna till att denna formella regel bortses ifrån är dock något oklara: graden av *behov* av handlingsplaner är den enda orsak respondenterna uttryckligen påtalar. Genom detta uppkommer ytterligare en tydlig koppling till gräsrotsbyråkratskriterierna – behov är ju i hög utsträckning individuella och återfinns förhoppningsvis till viss del inom de enskilda individernas ramar av handlingsfrihet.

Vad gäller de fall då inomkommunal enighet råder mellan respondenternas uppfattningar angående vid vilka tillfällen de individuellt utformade handlingsplanerna skall användas, bör åter erinras om en del av den diskussion som fördes i det föregående kapitlet. Enighet om avsteg från delar av det formella regelverket går att i stor utsträckning härleda till förekomsten av informella organisationer. Även förhållandena kring användandet av individuellt utformade handlingsplaner torde därför kunna vara påverkade av informella organisationer.

## **5.2 Förutsättningar för socialarbetarnas agerande**

Gräsrotsbyråkraterna förfogar alltså över ett visst mått av handlingsfrihet. Handlingsfriheten är dock inte obegränsad, vilket tyder på att det finns ytterligare förutsättningar än tidigare nämnda som reglerar såväl socialarbetarnas handlande inom de formella organisationerna som deras klientarbete.

Vid analyserandet av begränsningar och möjligheter i socialarbetarnas handlingsfrihet, kan fyra förutsättningar framhållas – 'tillhörighet', 'resurser och makt', 'kontroll' och 'utbytbarhet' (Ahrne, 1993). Dessa fyra förhållanden verkar, liksom de olika formerna av likformighet, i hög grad överlappande. I de följande avsnitten redogörs emellertid för dem var för sig.

### **5.2.1 Tillhörighet**

Den kanske mest grundläggande förutsättningen för att socialarbetarnas verksamhet och graden av handlingsfrihet överhuvudtaget skall kunna diskuteras, är att de enskilda aktörerna tillhör den aktuella organisationen. För att den enskilde skall kunna betraktas som tillhörande organisationen, fordras att hon eller han följer vissa grundläggande regler, till exempel sina arbetstider. I annat fall menar Ahrne (a.a.) att uteslutning från organisationen kan bli aktuell.

Huruvida socialarbetarna i Nordvästregionen faktiskt tillhör de respektive gräsrotsorganisationerna finns ingen anledning att ifrågasätta. Scott (1981) menar dock att förhållandena kring klienternas eventuella tillhörighet i den formella organisationen omgärdas av en rad oklarheter. Denna bredare betydelse av 'tillhörighet' kan granskas närmare.

Abrahamsson (1986) hävdar att klienterna inte kan betraktas som tillhörande den formella organisationen. Den främsta orsaken till detta är att de som är anställda av organisationen, i detta fall socialarbetarna, i kraft av sin utbildning anser sig ha kunskap om vilka insatser som skall riktas till den enskilde klienten. Klientens handlingsfrihet decimeras på så vis kraftigt. Om även detta resonemang knyts till den del av materialet som behandlar förekomsten av prioriteringar av vissa klientgrupper, kan det dock finnas anledning att diskutera klienternas faktiska handlingsutrymme.

Av intervjuerna framkommer att det förekommer olika former av klientgruppsprioriteringar – dels de tidigare nämnda formella prioriteringarna och dels en form av prioriteringar som beslutas av gräsrotsorganisationen alternativt de enskilda socialarbetarna. Till dessa kommer dessutom en tredje typ av prioriterade klientgrupper, vilka respondenterna beskriver som "självprioriterande". Klienter eller grupper av klienter, som känner socialbidragsheternas rutiner väl och därmed kan påskynda den gängse handläggningsprocessen eller rentav kringgå delar av de formella reglerna, faller inom ramen för dessa "självprioriterande" grupper. Ytterligare ett exempel utgör sådana klientgrupper som oundvikligen *måste* prioriteras, ofta beroende på olika typer av akuta bostadsproblem.

Oavsett vilka orsaker som föregår att särskild, men inte formellt avsedd, uppmärksamhet riktas mot en viss klientgrupp, väcker materialet vissa funderingar beträffande klienternas egentliga position i organisationen. Förmågan till individuell handlingsfrihet är säkerligen begränsad, men den behöver för den skull inte vara helt obefintlig. Klienterna kan visserligen inte menas tillhöra organisationen på ett sådant vis som Ahrne (1991) beskriver, men då de tycks ha möjligheter att påverka organisationens prioriteringar, torde de heller inte kunna betraktas som fullt så styrda som Abrahamsson (1986) menar att de är.

### **5.2.2 Resurser och makt**

Inom alla organisationer finns en uppsättning resurser som organisationens medlemmar har tillgång till i olika stor utsträckning. Resurserna fungerar i stor utsträckning som organisationens maktmedel, och en ojämlig resursfördelning avspeglas i interaktionen mellan olika organisationer – aktören i en resursstark organisation har ofta ett övertag vid kontakt med en aktör som tillhör en resursvag sådan (Ahrne, 1993). En ojämlig resursfördelning påverkar rimligtvis också interaktionen mellan formella organisationer och individer utanför dem. I det-

ta avsnitt presenteras två exempel, som kan tänkas illustrera vart och ett av dessa förhållanden – betydelsen av resurstillgång i interaktionen mellan aktörer vid olika gräsrotsorganisationer och betydelsen av detsamma i interaktionen mellan socialarbetarna och klienterna.

Betydelsen av resurser vid interaktionen mellan olika organisationer, går bland annat att notera i den del av materialet som berör socialbidragseenheternas samverkan med gräsrotsorganisationer utanför IFO. Den externa samverkansformen har tidigare nämnts i samband med användandet av individuella handlingsplaner. Socialbidragseenheterna i Nordvästregionen samverkar med ett flertal verksamheter och graden av framgång är, liksom framgången i den interna formen av samverkan, varierande.

Återkommande bland respondenterna är uppfattningen att den externa samverkan som sker med SFI-skolan<sup>17</sup> är framgångsrik. Om detta beror på att socialbidragseenheterna är resursstarka i förhållande till SFI-skolorna, eller om det beror på att resursfördelningen är jämlik dem emellan, går inte att utläsa av materialet. Det finns dock, med tanke på de två externa organisationer respondenterna framhåller som svårast att samarbeta med, viss anledning att anta att det förhåller sig på något av dessa två sätt.

De mest påtagliga samverkansproblemen återfinns enligt respondenterna i förhållande till kommunernas hyresvärdar och psykiatrin. I dessa relationer kan resursfördelningen också förutsättas vara relativt ojämn. Hyresvärdarna går att placera i den organisatoriska sektor Scott och Meyer (1983) betecknar som 'teknisk'. Denna är vida skild från den institutionella sektor socialbidragseenheterna kan placeras inom, och hyresvärdarna kan därför inte heller menas verka inom någon gräsrotsorganisation. De förvaltar dessutom också resurser, i ordets ekonomiskt relaterade bemärkelse, av en helt annan karaktär än de som förekommer vid socialbidragseenheterna. De respektive organisationernas resursrelaterade förutsättningar är diametralt motsatta – hyresvärdar har ett ekonomiskt inflöde, medan socialbidragseenheter har ett ekonomiskt utflöde. I kraft av en annan organisationsform men framförallt i kraft av sina förhållandevis ansevärd ekonomiska resurser, befinner sig hyresvärdarna i en betydligt starkare ställning än socialbidragseenheterna. Detta förhållande avspeglas rimligtvis i interaktionen dem emellan.

Psykiatrins personal utgörs i hög grad av psykologer och läkare, och inte heller denna verksamhet är möjlig att definiera som en gräsrotsorganisation. Enligt Lipsky (1980) är läkarnas och psykologernas yrkesroller solida och auktoritära

---

<sup>17</sup> 'SFI' är en förkortning av 'svenska för invandrare'. Denna undervisningsform riktas, som beteckningen indikerar, mot invandrade personer vars svensk-kunskaper inte är av tillräcklig omfattning för att de ska kunna betraktas som tillgängliga på den öppna arbetsmarkanden.

och deras professionalitet manifesteras bland annat via innehavet av yrkeslegitimationer. Ojämlikheten i resursfördelningen mellan socialbidragsenheterna och psykiatrin framstår därför som avgörande. Formerna för de resurser som förvaltas av hyresvärdarna och psykiatrin skiljer sig visserligen markant åt, men psykiatrins auktoritet och soliditet genererar troligen ett maktinnehav, som är jämförbart med det som innehas av hyresvärdarna. Oavsett formerna för ojämlikheterna i resursfördelningen, är sannolikt handlingsutrymmet för de aktörer som befinner sig i den svagare positionen, i dessa fall socialarbetarna, begränsat.

I de delar av materialet som behandlar användandet av handlingsplaner, kan tecken på betydelsen av resurstillgång i interaktionen mellan socialarbetarna och klienterna identifieras. Som tidigare framgått kan socialarbetarnas ställning som gräsrotsbyråkrater menas befästas genom de personliga rutiner som finns för användandet av handlingsplaner. Användandet av individuellt utformade handlingsplaner kan emellertid också menas illustrera de maktförhållanden som råder mellan socialarbetarna och klienterna.

Genom att utnyttja sin individuella handlingsfrihet, kan socialarbetarna använda handlingsplanerna i förhållande till ett visst urval av klienter. Av intervjuerna framgår att urvalet i stor utsträckning sker inom vissa klientgrupper, och att handlingsplanerna dessutom i hög grad fungerar som bindande överenskommelser mellan socialarbetarna och klienterna. Kombinationen av det riktade urvalet och den kontraktlika utformningen av de individuella handlingsplanerna, kan resultera i en situation som präglas av ojämlikhet, till exempel då personer som tillhör en redan resurssvag klientgrupp åläggs en rad motkrav. Enligt respondenter utgör bland annat personer med missbruksproblem en grupp som ofta erhåller socialbidrag under sådana förutsättningar. Handlingsplanerna fungerar i sådana fall också som ett kontrollinstrument, men de borde också finnas en risk att de bidrar till att befästa rådande resurs- och maktförhållanden.

Apropå handlingsplanernas kontraktlika funktion, bör vidare nämnas att de troligtvis också är dubbelverkande. Då klienten förbinder sig att följa en viss överenskommelse, gör säkerligen socialarbetaren detsamma. Den ojämlika resurstillgången mellan de två parterna kan dock medföra att kontraktet undertecknas på skilda villkor.

### **5.2.3 Kontroll**

Betydelsen av kontroll är påtaglig såväl vad gäller gräsrotsbyråkraternas verkande inom organisationen, som vad beträffar deras klientarbete. Enligt Ahrne (1993) är den formella organisationens möjligheter till kontroll en förutsättning för att de enskilda aktörerna skall kunna betraktas som medlemmar i organisationen. Genom att kontrollera de enskilda aktörerna förmår organisationen dessutom kontrollera omgivningen (Ahrne, 1991). Kontrollens dubbelverkande



funktion ger alltså ett förhållande där det formella regelverket fungerar kontrollerande gentemot gräsrotsbyråkraterna, som genom att följa detta regelverk i sin tur kontrollerar klienterna. Den sistnämnda formen av kontroll går dessutom att knyta till de kriterier som medföljer gräsrotsbyråkratskriterierna som sådana, och kan därför inte enbart avskrivas som ett resultat av den dubbelverkande kontrollen (Ahrne, 1993; Johansson, 1992; Lipsky, 1980).

I detta avsnitt finns anledning att uppmärksamma två former av nära sammanlänkad kontroll: dels den kontroll som organisationen utövar mot socialarbetarna och dels den kontroll som socialarbetarna riktar mot klienterna. I materialet går att finna tecken på båda formerna av kontroll, men det går också att notera tendenser till gradskillnader i den kontroll socialbidragsenheterna riktar mot socialarbetarna. Huruvida dessa skillnader är individuellt anknutna eller ej framgår inte – de tycks emellertid vara möjliga att koppla till socialarbetarnas respektive typer av tjänster och arbetsuppgifter.

I det föregående avsnittet beskrevs de individuellt utformade handlingsplanernas resursrelaterade betydelse. Där noterades att handlingsplanerna i viss mån används i förhållande till personer inom utvalda klientgrupper. Vid upprättandet av en handlingsplan förbinder sig klienten att följa vissa åtaganden, och avsteg från dem kan generera inskränkningar i socialbidragsutbetalningarna. Då de individuella handlingsplanerna kan användas på detta sätt är de inte bara möjliga att uppfatta som resurs- och maktbefästade, utan tycks också fungera kontrollerande.

Som redan framgått skall handlingsplanerna enligt formella beslut användas i förhållande till samtliga klienter. Enligt respondenterna är den allmänna strävan att detta formella beslut skall följas, vilket dock inte sker till fullo. Beslutet om att handlingsplaner ovillkorligen skall användas, kan tolkas som ett exempel på sådan kontroll som organisationen utövar mot de enskilda socialarbetarna. Om socialarbetarna skulle följa beslutet fullt ut, borde de alltså rikta formellt snarlika, men individuellt utformade, motkrav i förhållande till samtliga klienter. Användandet av handlingsplaner skulle därmed också få en dubbelverkande effekt.

Då socialarbetarna utnyttjar den individuella handlingsfriheten kan detta förhållande dock aldrig bli annat än idealt. De utnyttjar i detta fall flera av de möjligheter som ryms inom gräsrotsbyråkraternas handlingsramar, och handlingsplanernas kontrollerande effekt tar sig därmed ett helt annat uttryck. Istället för att acceptera den dubbla kontrollfunktionen, kan socialarbetarna disponera dem som individuellt utformade kontrollinstrument. Den kontroll som riktas mot klienterna är därför enbart till viss del ett resultat av den kontroll organisationen utövar mot socialarbetarna.

Tendenser till gradskillnader i den kontroll som riktas mot socialarbetarna märks bland annat i de delar av materialet som berör SOFT-handläggning. Som framgår av Tabell 2 förekommer SOFT-handläggning i samtliga regionens kommuner, dock i olika stor utsträckning.

Tabell 2. Personalfördelning socialsekreterare/SOFT-handläggare

Typ av tjänst <sup>1</sup>	Kommuner						
	Järfälla	Sigtuna	Sollentuna	Solna	Sundbyberg	Upplands-Bro	Upplands Väsby
Socialsekreterare	11	9	11+5 <sup>2</sup>	8,5	2,75+6,5 <sup>3</sup>	3,5+2 <sup>4</sup>	10
SOFT-handläggare	4	2	1,75	4,5	2	4	0,5

<sup>1</sup> Till de två redovisade tjänstetyperna kommer i flera av kommunerna ytterligare ett antal typer av tjänster.

<sup>2</sup> & <sup>3</sup> Socialbidragsheterna i Sollentuna och Sundbyberg är uppdelade i en mottagnings- och en handläggningssgrupp. De förstnämnda siffrorna avser mottagningsgrupperna.

<sup>4</sup> Den andra siffran avser två projektanställda socialsekreterare med särskilda arbetsuppgifter.

I tabellen redovisas de olika kommunernas totala antal socialsekreterar- och SOFT-handläggartjänster vid tillfället för intervjuerna. Mellankommunala skillnader kan uppstå av flera skäl – skillnader i kommunstorlek och befolkningsstrukturella skillnader är två av många troliga orsaker. Tabellen visar också på den inomkommunala fördelningen mellan tjänstetyperna, vilket kan tänkas indikera skillnader i de respektive formella organisationernas kontroll av socialarbetarna.

Som tidigare framgått utgör socialarbetarna en semiprofessionell grupp, vilket innebär att de i sin yrkesroll saknar den soliditet och auktoritet som är kännetecknande för grupper vars professionalitet är mer påtaglig. I kraft av sin socio-utbildning torde dock socialsekreterarna kunna menas tillhöra en något mer professionell grupp än SOFT-handläggarna, som inte i någon av Nordvästregionens kommuner är socio-utbildade. I denna rapport har emellertid hävdats att såväl socialsekreterare som SOFT-handläggare uppfyller gräsrotsbyråkratskriterierna. Skillnaderna mellan de båda yrkesgrupperna kan därför inte knytas till gräsrotsbyråkraternas varande eller icke-varande. Skillnaderna dem emellan bör snarare relateras till den varierande handlingsfrihet som aktörerna inom de respektive tjänstetyperna tycks föfoga över. Organisationen kontrollerar definitivt aktörerna inom de båda tjänstetyperna, om än i olika stor utsträckning.

Rätten att fatta myndighetsutövande beslut<sup>18</sup> är ett av de mer påtagliga inslagen av handlingsfrihet i socialsekreterarnas arbete. Denna rätt är delegerad i flera led, vilket innebär att socialsekreterarna fattar beslut på mandat av socialnämnden. Socialsekreterarna kan i sin tur delegera vissa delar av den myndighetsutövande rätten till SOFT-handläggarna – de formella besluten fattas dock alltid av en socialsekreterare. Avsaknaden av faktisk myndighetsutövande beslutande rätt innebär att SOFT-handläggarnas individuella handlingsfrihet är betydligt mer begränsad än socialsekreterarnas. En rimlig slutsats bör därför vara att ju färre socialarbetare som har rätt att fatta denna typ av beslut, desto större är den formella organisationens kontroll över dem.

Som framgår av Tabell 2, skiljer sig fördelningen mellan de två tjänstetyperna i hög grad mellan de olika kommunerna. Mest utmärkande är Upplands-Bro, där SOFT-handläggartjänsterna vid tillfället för intervjuerna utgjorde ungefär hälften av det totala antalet tjänster, och Upplands Väsby, där det vid samma tidpunkt gick en halv SOFT-handläggartjänst på tio socialsekreterartjänster. Detta bör således innebära att graden av den kontroll som utövas gentemot de enskilda socialarbetarna, är betydligt större i Upplands-Bro än i Upplands Väsby. Även förekomsten av informella organisationer är möjligt att knyta till detta resonemang. Som tidigare framgått, kan riskerna för upprättandet av sådana organisationer vara betydande i Upplands Väsby. Kombinationen av en hög grad av informella organisationer och ett relativt omfattande individuellt handlingsutrymme bland stora delar av personalstyrkan, kan medföra problem i kontrollen av de enskilda gräsrotsbyråkraterna.

Avslutningsvis skall ett exempel som berör dörrvaktsfunktionen vid socialbidragsheter uppmärksammas. Till viss del har redan tidigare framgått att formerna för denna funktion varierar bland kommunerna – i Tabell 2 visas till exempel att mottagningsfunktionerna i Sollentuna och Sundbyberg sköts av två särskilda delverksamheter. Gemensamt för samtliga kommuner är emellertid att mottagningen av nya klienter ombesörjs av någon särskild person eller grupp av personer. Denna person eller grupp kan därför också menas inneha funktionen som socialbidragsheters dörrvakt. Med dörrvaktsfunktionen följer dock inte bara rätten att kontrollera de potentiella klienterna – dörrvakterna kontrollerar också indirekt delar av den övriga gräsrotsorganisationen.

Den inomorganisatoriska kontrollfunktion som går att härleda till dörrvakterna har att göra med rätten att släppa in och stänga ute de potentiella klienterna. Mottagningsfunktionen är även den bemannad av gräsrotsbyråkrater, som i sitt arbete utnyttjar den individuella handlingsfriheten. Att detta förhållande kan på-

---

<sup>18</sup> Med 'myndighetsutövande beslut' avses beslut som fattas beträffande lagstadgade rättigheter – till exempel beslut om socialbidrag.

verka de potentiella klienternas situation behöver säkerligen inte beskrivas närmare. Genom det individuellt relaterade godkännandet av vissa biståndssökande och dessas förhållanden, men avvisandet av andra, kontrollerar dörrvakterna emellertid också i stor utsträckning vilka klienter de övriga socialarbetarna skall möta. Sorteringen av potentiella klienter får därmed även den en dubbelverkande kontrollfunktion – kontrollen av aktörer utanför organisationen verkar kontrollerande i förhållande till de inomorganisatoriska aktörerna.

#### **5.2.4 Utbytbarhet**

Organisationens möjligheter att kontrollera socialarbetarna är i mångt och mycket knuten till dess strävan att hålla sig med utbytbara aktörer. Aktörer som förfogar över unik kompetens är svårare att ersätta än de som saknar sådana. Ju fler unika egenskaper en enskild person förfogar över, desto större individuell handlingsfrihet måste hon eller han beredas. Parallellt med en ökande handlingsfrihet, minskar också organisationens möjligheter att kontrollera gräsrotsbyråkraterna. Utbytbarheten kan därför menas öka i takt med att den individuella handlingsfriheten minskar. Starka, inomorganisatoriska grupper – informella organisationer – kan skaffa sig en relativt oberoende maktställning och detta underminerar möjligheterna till utbytbarhet (Ahrne, 1993).

Utbytbarhetssträvandena i gräsrotsorganisationen sammanfaller alltså i hög grad med några av de resonemang som fördes i det fjärde kapitlet. Detta avsnitt syftar därför i huvudsak till att visa på kopplingen mellan organisationens utbytbarhetssträvanden och förekomsten av informella organisationer. Här återintroduceras också vissa delar av de resonemang som förts beträffande 'normativ likformighet'.

I det föregående avsnittet beskrevs mottagningsfunktionens exklusiva ställning vad gäller möjligheterna att kontrollera såväl de potentiella klienterna som de övriga socialarbetarna. Med anledning av mottagningsgruppernas unika position, kan det finnas anledning att anta att de som delverksamheter utgör informella organisationer vid socialbidragenheterna, och därmed också inom IFO. Enligt Blau och Scott (1962) skapas som bekant nya normer, värden och rutiner i de informella organisationerna. Dessa nya rutiner fungerar som ett alternativt regelverk, vilket kan försätta de aktörer som står utanför den aktuella informella organisationen i en ytterst prekär situation. Bristen på tillhörighet i denna sammanslutning genererar en avsaknad av förståelse för det arbete som bedrivs inom denna – i detta fall mottagningsgrupperna. I kraft av sina unika arbetsuppgifter, verkar mottagningsgrupperna dessutom efter ett något annorlunda formellt regelverk än de övriga socialarbetarna. Förekomsten av de "kulturella skillnader" som tidigare noterats, riskerar därför att dubblas: dels skiljs regelverket vid mottagningsgrupperna från den övriga socialbidragenhetens och dels

kan det inom mottagningsgrupperna uppstå informella organisationer, och därmed ett informellt regelverk.

Det dubbla regelverket ger således mottagningsgrupperna en relativt unik ställning inom organisationen. Det särskilda regelverket genererar troligtvis också möjligheter för mottagningsgrupperna att skaffa sig en sådan oberoende maktställning som beskrivs av Ahrne (1993).

Vad gäller dessa resonemang fordras en kommentar vad gäller förhållandena i Upplands-Bro och Upplands Väsby. I Upplands-Bro ombesörjs inte mottagningen av potentiella klienter av någon speciell aktör eller grupp av sådana, utan samtliga socialsekreterare svarar gemensamt för funktionen. Denna organisationsform begränsar därmed delar av risken för upprättande av informella organisationer. Med just dörrvaktsfunktionen som utgångspunkt, torde alltså möjligheten till utbytbarhet kunna menas vara relativt väl tillgodosedd i Upplands-Bro.

Dörrvaktsfunktionen i Upplands Väsby har beskrivits i tidigare avsnitt. Där konstaterades att kommunens verksamhetsövergripande organisering av denna funktion för det första kan medföra att informella organisationer upprättas och för det andra att de olika grupperna kan skaffa sig tämligen oberoende maktpositioner. Organisationsformen tycks med andra ord inte medföra några ökade möjligheter till utbytbarhet.

Slutligen skall förhållandet mellan gräsrotsorganisationens utbytbarhetssträvanden och den normativa formen av likformighet kommenteras. Förekomsten av normativ analogi kan bland annat noteras i den del av materialet som berör socialsekreterarnas respektive inbördes specialisering. Den normativa likformigheten framträder även i den del av materialet som är möjlig att knyta till förekomsten av informella organisationer, men då de informella organisationernas påverkan på organisationens utbytbarhetssträvanden redan behandlats, lämnas de utan ytterligare kommentarer.

Enligt DiMaggio och Powell (1991) kan den generella förekomsten av normativ likformighet knytas till samhällets ökande professionalisering. Förekomsten av normativ analogi kan därför menas komma till uttryck i de delar av materialet som behandlar socialsekreterarnas inbördes specialisering – en hög grad av specialisering bör ge den enskilde socialsekreteraren en unik ställning inom organisationen. Den ökande professionaliseringen och gräsrotsorganisationens utbytbarhetssträvanden utgör på så vis varandras absoluta motsatser och kan i någon mån också menas ta ut varandra. Genom att bemyndiga en hög grad av inbördes specialisering, motverkar organisationen själv sina utbytbarhetssträvanden.

## 6. Avslutande kommentarer

Vilken roll kan då organisationen sammanfattningsvis menas spela för det arbete som bedrivs vid socialbidragsenheterna? Att dess roll är betydande har tydligt framgått av denna rapport, och någon anledning att frångå denna slutsats finns inte. Det kan dock vara meningsfullt att återigen understryka att teoretiska ramverk är detsamma som teoretiska konstruktioner – liksom teorier som syftar till att förklara eller beskriva andra fenomen, är organisationsteori ett försök att teoretisera den praktiska verksamhet som bedrivs av personer inom olika formella eller informella sammanslutningar. I rapporten har också löpande betonats att de begrepp och förklaringsmodeller som presenterats är idealtyper, vilka i allra högsta grad överlappar varandra.

Av rapporten har framgått att socialarbetarna kan anses utgöra en semiprofessionell grupp. En av skillnaderna mellan en professionell och semiprofessionell yrkesutövare är bland annat att de sistnämnda saknar en yrkeslegitimation som manifesterar deras professionalitet. Att hävda att införandet av en yrkeslegitimation per automatik skulle ge socialarbetarna en mer solid och auktoritär yrkesroll torde dock vara att överskatta dess betydelse. En yrkeslegitimation ges dels en innehållslig dignitet genom ett metodiskt inarbetande över tid och dels skulle den föra med sig en mängd andra förändringar av socialarbetarnas yrkesroll. Sådana förändringar är mycket svåra att överblicka på förhand och i slutändan kanske socialarbetarnas yrkesroller förändras på så vis att de inte längre kan definieras som gräsrotsbyråkrater.

Ytterligare en skillnad mellan de professionella och de semiprofessionella yrkesutövarna är deras grad av autonomi i förhållande till organisationen. De förstnämndas handlingsfrihet är relativt stor, medan de semiprofessionellas är något mer begränsad. I rapporten har anförts att en hög grad av handlingsfrihet kan medföra att den enskilde aktörens roll i organisationen blir så pass avgörande att han eller hon kan vara svår att ersätta. Det inte är önskvärt för en gräsrotsorganisation att hålla sig med aktörer som är svåra att ersätta, eftersom det kan generera ett förhållande där aktörernas individuella handlingsfrihet är svår att kontrollera. Det sammantagna resultatet av detta resonemang torde således vara att organisationen har ett intresse av att löpande byta ut aktörer. Det finns dock flera skäl att förhålla sig tveksam till detta: för det första tycks det osannolikt att föreställa sig att organisationen strävar efter en situation där det råder ständig omsättning och turbulens i arbetsgrupperna. Detta kan troligtvis skapa både oro bland personalen och bristande kontinuitet i det inomorganisatoriska arbetet, exempelvis vad gäller inställningen till lokala policies och dylikt. En ständig omsättning av aktörer torde för det andra kunna generera osäkerhet bland klienterna. Särskilt påtagligt borde detta vara för de grupper av klienter som uppstår organisationens stöd under längre perioder. Att vara i behov av ett långvarigt stöd

bör i sig vara tämligen påfrestande och osäkerhetsskapande, att dessutom tvingas till täta handläggbyten stimulerar sannolikt inte en socialbidragstagares förmåga till självförsörjning.

Det går att finna ytterligare en rad punkter där både de organisationsteoretiska ramarna och de praktiska formerna för en organisation kan ifrågasättas. Kanske är det också det en studie av detta slag syftar till – att stimulera till reflektion över den egna organisationen och den yrkesroll som växer fram inom denna?

## 7. Referenser

- Abrahamsson, B. (1986). *Varför finns organisationer?*. Stockholm: Norstedts.
- Ahrne, G. (1991). *Om sociologin och organisationsbegreppet* (Särtrycksserie, nr 28). Stockholm: Stockholms universitet, Sociologiska institutionen.
- Ahrne, G. (1993). Delvis människa, delvis organisation. *Sociologisk Forskning*, 1, 59-78.
- Ahrne, G., & Hedström, P. (1999). Inledning. I G. Ahrne & P. Hedström (Red.), *Organisationer och samhälle* (pp. 5-11). Lund: Studentlitteratur.
- Bergmark, Å. (1987). *Bara pengar. En studie av renodlad socialbidragshandläggning i Eskilstuna* (Rapport i Socialt arbete, nr 38). Stockholm: Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete.
- Bergmark, Å. (1991). *Socialbidrag och försörjning. En studie av bidragstagande bland ensamstående utan barn* (Rapport i socialt arbete, nr 55). Stockholm: Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete.
- Bergmark, Å. (1997). Sex sätt att värdera socialbidrag. I SoS-rapport 1997:5, 11 röster om socialbidrag (pp.13-21). Stockholm: Fritzes.
- Bergmark, Å. (1998). *Nyckelbegrepp i socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur.
- Bergmark, Å., & Lundström, T. (1998). Metoder i socialt arbete. Om insatser och arbetssätt i socialtjänstens individ- och familjeomsorg. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 4, 291-314.
- Bergmark, Å. (2000). Socialbidragen under 1990-talet. I SOU 2000:40, *Välfärd och försörjning* (pp. 129-169). Stockholm: Fritzes.
- Bergmark, Å. (2001). Den lokala välfärdsstaten? Decentraliseringstrender under 1990-talet. I SOU 2001:52, *Välfärdstjänster i omvandling* (pp. 21-75). Stockholm: Fritzes.
- Birkbak, B. (1998) *Spotta i nävarna*. Malmö: Lorentz.
- Blau, P. M., & Scott, W. R. (1962). *Formal Organizations*. San Francisco: Chandler Publishing.



- Blau, P. M. (1971). *Bureaucracy in Modern Society* (2<sup>nd</sup> ed.). New York: Random House.
- Byberg, I. (1998). *Arbetsmetoder och socialbidrag*. SoS-rapport 1998:11. Stockholm: Socialstyrelsen.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1991). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality. I W.W. Powell & P.J. DiMaggio, (Eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (pp. 63-82). Chicago: The University of Chicago Press.
- Elmér, Å., Blomberg, S., Harrysson, L., & Peterson, J. (1998). *Svensk socialpolitik*. Lund: Studentlitteratur.
- FoU-Nordväst (2001). Årsredovisning med verksamhetsberättelse år 2000. (FoU-Nordväst, 191 86 Sollentuna).
- Franzén, E. (2000). Socialbidrag bland invandrare. I A. Puide (Red.), *Socialbidrag i forskning och praktik* (pp. 122-146). Stockholm: Gothia.
- Isaksson, K., & Svedberg, L. (1989). *Permanent tillfällighet – om arbete och socialbidragstagande i en klientgrupp* (Rapport i socialt arbete, nr 44). Stockholm: Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete.
- Johansson, R. (1992). *Vid byråkratins gränser. Om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*. Lund: Arkiv.
- Jonasson, I. (1996). *Långvariga socialbidragstagare* (Rapport i Socialt arbete, nr 80). Stockholm: Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Minas, R., & Stenberg, S-Å. (2000). Telefonmottagningen – socialtjänstens dörrvakt. I A. Puide (Red.), *Socialbidrag i forskning och praktik* (pp. 205-223). Stockholm: Gothia.
- Mosesson, M. (1998). Intervention. I V. Denvall & T. Jacobson (Red.), *Var-dagsbegrepp i socialt arbete. Ideologi, teori och praktik* (pp. 223-240). Stockholm: Norstedts Juridik.

- Norström, C., & Thunved, A. (2000). *Nya sociallagarna: med kommentarer, lagar och författningar Som de lyder den 1 januari 2000* (13:e uppl.). Stockholm: Norstedts Juridik.
- Palme, J. (2000). Socialförsäkringar och kontanta familjestöd. I SOU 2000:40, *Välfärd och försörjning* (pp. 61-86). Stockholm: Fritzes.
- Pettersson, U. (1986). *Socialtjänsten i praktiken. Från mål till verklighet*. Stockholm: Skeab.
- Puide, A. (2000). Vad kan forskningen göra för socialbidragstagarna?. I A. Puide (Red.), *Socialbidrag i forskning och praktik* (pp. 7-15). Stockholm: Gothia.
- Salonen, T. (1998). Klient. I V. Denvall & T. Jacobson (Red.), *Vardagsbegrepp i socialt arbete. Ideologi, teori och praktik* (pp. 45-55). Stockholm: Norstedts Juridik.
- Salonen, T. (2000a). Hundra år av understöd. I A. Puide (Red.), *Socialbidrag i forskning och praktik* (pp. 31-60). Stockholm: Gothia.
- Salonen, T. (2000b). Ungdomars socialbidragstagande och försörjningssvårigheter under 1990-talet. I SOU 2000:40, *Välfärd och försörjning* (pp. 171-205). Stockholm: Fritzes.
- Scott, W. R. (1981). *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Scott, W. R., & Meyer, J. W. (1983). The Organization of Societal Sectors. I J. W. Meyer & W. R. Scott (Eds.), *Organizational Environments* (pp. 129-153). Beverly Hills: Sage.
- SFS 1980:620. Socialtjänstlag.
- SFS 2001:453. Socialtjänstlag.
- Socialstyrelsen. (1995). *Socialbidragstagare och socialbidragens utveckling*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen. (1999). *Långvarigt socialbidragstagande under 1990-talet*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen. (2000). *Statistik socialtjänst 2000:8. Socialbidrag 1999*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen. (2001). *Statistik socialtjänst 2001:7. Ekonomiskt bistånd/Socialbidrag 2000*. Stockholm: Socialstyrelsen

SOU 1977:40. *Socialtjänst och socialförsäkringstillägg*. Stockholm: Gotab.

SOU 2000:3. *Välfärd vid vägskäl*. Stockholm: Fritzes.

Stern, C. (1999). Nyinstitutionell organisationsteori. I G. Ahrne & P. Hedström (Red.), *Organisationer och samhälle* (pp. 77-89). Lund: Studentlitteratur.

*Svensk ordbok*. (1986). Stockholm: Esselte.

Trygged, S. (1998). *Vilka arbetskrav kan socialtjänsten ställa på den arbetslösa som söker ekonomiskt bistånd?* (Särtrycksserien, nr 87). Stockholm: Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete.

Åström, K. (2000). Allmosor, skyldigheter och rättigheter i den sociala lagstiftningens historia. I A. Puide (Red.), *Socialbidrag i forskning och praktik* (pp. 16-30). Stockholm: Gothia.

## **Socialbidragskartläggning – frågeguide**

**Kommun:**

**Intervjuperson, befattning:**

---

### **1. Organisation**

a) Särskild socialbidragsenhet?  Ja  Nej

Om *ja*, hur handläggs ärenden som är aktuella vid andra enheter?

Om *nej*, hur är handläggningen då organiserad?

b) Särskild mottagningsgrupp?  Ja  Nej

(Fungerar hur? Integrerad mottagnings-/försörjningsstödsgrupp? Tar emot alla typer av nybesök för vidare remittering?)

c) Annan specialisering inom enheten?

**d)** Förekomst av förenklad handläggning (t ex SOFT)?  Ja  Nej

Om *ja*, vilken typ av ärenden handläggs på detta vis? Sköts detta av socionomutbildad personal? Om inte, vilken utbildning har de aktuella handläggarna?

## 2. Prioriterade grupper

**a)** Formell/målformulerad politisk prioritering?  Ja  Nej

Om *ja*, vilken?

- |   |   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Ungdomar                             | <input type="checkbox"/> Långvariga bidragstagare               |
| <input type="checkbox"/> Bidragstagare med invandrabakgrund   | <input type="checkbox"/> Bidragstagare med psykosociala problem |
| <input type="checkbox"/> Ensamstående mödrar                  | <input type="checkbox"/> Bidragstagare med missbruksproblem     |
| <input type="checkbox"/> Långtidsarbetslösa utan arbetshinder | <input type="checkbox"/> Långtidsarbetslösa med arbetshinder    |
| <input type="checkbox"/> Långvarigt sjukskrivna               | <input type="checkbox"/> Övriga, vilka?                         |

**b)** Övrig, ej formell/målbestämd (men inom enheten verksam) prioritering?

**c)** Reell prioritering?

### 3. Arbetsmetoder

- a) Särskilda arbetsmetoder förekommer (t ex ”Uppsalamodellen”, lösningsfokuserat arbetssätt, nätverksarbete, psykodynamiskt, systemteoretiskt arbete)?  Ja  Nej

Om *ja*, vilken/vilka? Sedan hur länge?

- b) Särskilda arbetsmetoder i förhållande till vissa grupper?  Ja  Nej

Om *ja*, vilken vilka? Utvärderingar gjorda?

### 4. Ekonomisk rådgivning

- a) Finns **särskilt utbildad** ekonomisk rådgivare **inom** socialtjänsten?  Ja  Nej

Om *ja*, hur många? Riktas dennes tjänster endast till personer aktuella inom socialtjänsten?

- b) Om *nej* på fråga 'a', finns det **någon annan person** med rådgivningsfunktion inom socialtjänsten?  Ja  Nej

Om *ja*, vem/vilka har denna funktion och vilken utbildning har denne/de?

- c) Kan klienterna remitteras till ekonomisk rådgivning inom **annan kommunal verksamhet**?  Ja  Nej

Om *ja*, inom vilken verksamhet finns denna tjänst? Vilka riktas den till?

## 5. Handlingsplan

a) Förekommer individuella handlingsplaner?  Ja  Nej

Om *ja*, i vilken utsträckning (samtliga ärenden, vissa ärenden och i så fall vilka)?

b) Används särskild mall för detta?  Ja  Nej

c) Försörjningsstöd under kontrakt/med motkrav?  Ja  Nej

Om *ja*, i vilken utsträckning?

d) Finns särskilda regler för ärendeuppföljning?  Ja  Nej

## 6. Dokumentationssystem

Vilket datasystem används *allmänt* (Procapita el. WM-data)? Särskild *modul* i detta?

## 7. Samverkan inom socialtjänsten

a) Förekommer någon form av samverkan mellan myndighetens enheter?  Ja  Nej

Om *ja*, med vilka (behandlingsenheter, arbetsmarknadsenheten m fl)?

b) Vad i detta samarbete fungerar bra/mindre bra?

Bra:

Mindre bra:

## 8. Samverkan med aktörer utanför socialtjänsten

a) Förekommer någon form av samarbete med aktörer utanför socialtjänsten?  Ja  Nej

Om *ja*, med vilka?

- |                                     |   |  |
|-------------------------------------|---|--|
| <input type="checkbox"/> AF         | <input type="checkbox"/> Slutenvård (landsting) | <input type="checkbox"/> Kronofogdemynd. |
| <input type="checkbox"/> FK         | <input type="checkbox"/> SFI                    | <input type="checkbox"/> Hyresvärdar     |
| <input type="checkbox"/> AMI        | <input type="checkbox"/> Flyktingmottagning     | <input type="checkbox"/> Övriga, vilka?  |
| <input type="checkbox"/> Psykiatrin | <input type="checkbox"/> Primärvård             |  |



**b) Vad i detta samarbete fungerar bra/mindre bra?**

Bra:

Mindre bra:

## **9. Barnperspektivet**

**a) Tas särskild hänsyn till barnperspektivet?**  Ja  Nej

**b) Uttalade mål och riktlinjer för hänsynstagande till barnperspektivet?**  Ja  Nej

**c) Hur/på vilket sätt tas hänsyn till detta?**

## **10.Handledning**

Förekommer handledning?  Ja  Nej

Om *ja*, hur ofta? Riktas till samtliga anställda (SOFT-handläggare undantagna)? Är handledningen direkt eller indirekt? Företräder handledaren något speciellt teoretiskt perspektiv?