



FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

HUR HAR DISKURSEN KRING BISTÅNDSBESTÄMMELEN FÖRÄNDRATS ÖVER TID?

En diskursanalys av socialtjänstlagens
biståndsbestämmelse och handläggningen av den

Josefine Algotsson

Program: Kurs	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
(kurskod):	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Nivå:	Avancerad nivå
Termin/år:	VT 2022
Handledare:	Stig Montin
Examinator:	Vicki Johansson

Sammanfattning

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508) Hur har diskursen kring biståndsbestämmelsen förändrats över tid? En diskursanalys av socialtjänstlagens biståndsbestämmelse och handläggningen av den
Kurs (kurskod):	How has the discourse on the social assistance provision changed over time? A discourse analysis of the social service act's assistance
Titel (svensk):	provision and it's handling
Titel (engelsk):	
Nivå:	Avancerad nivå
Termin/år:	VT 2022
Handledare:	Stig Montin
Examinator:	Vicki Johansson
Nyckelord:	Socialtjänstlagen, myndighetsutövning, biståndsbestämmelsen, policyanalys

Syfte:	Min studie har en utgångspunkt i en problemformulering kring den samhällsförändring och inkrementella kunskapsökning inom socialt arbete som skett sedan socialtjänstlagen infördes 1982. Då en ny socialtjänstlag är förestående så är syftet med min studie att synliggöra underliggande föreställningar i diskursen eller diskurserna kring myndighetsutövning, biståndsbestämmelsen och handläggningen av den. Utifrån hur de framträder i två slutbetänkanden kopplat till socialtjänstlagen, så finns även en jämförande aspekt kring hur diskursen förändrats över tid.
Teori:	De teoretiska utgångspunkterna för uppsatsen har varit poststrukturalism, med särskilt fokus på Foucaults diskursbegrepp och diskursanalysen som ett teoretiskt begrepp.
Metod:	Metoden som använts i uppsatsen är en kvalitativ diskursanalys av två slutbetänkanden kopplade till socialtjänstlagstiftningen. För att genomföra analysen har en operationalisering av Carol Bacchis analysmetod <i>What's the problem represented to be?</i> använts.
Resultat:	I uppsatsen framträder att förändringar skett över tid i de olika diskurserna kopplade till myndighetsutövning, biståndsbestämmelsen och handläggningen av den. Både sett till hur själva biståndsbestämmelsen betraktas i policydokumenten, och var tonvikten för roll- och ansvarsfördelning läggs. Medan SOU 1977:40 ser biståndsbestämmelsen som en lösning på problem, så betraktar SOU 2020:47 själva biståndsbestämmelsen och handläggningen av den som ett problem.

Innehåll

1. Inledning.....	1
1.1 Problemformulering	1
1.2 Syfte	2
1.3 Frågeställningar	3
1.4 Disposition	3
2. Bakgrund och tidigare forskning.....	4
2.1 Myndighetsutövning.....	4
2.2 Biståndsbestämmelsen och biståndshandläggning	5
2.3 Förenklad biståndshandläggning	7
2.4 Förändringar i praktiken och pågående diskussioner	8
3. Teori	12
3.1 Poststrukturalism, diskursbegreppet och diskursanalys som teori	12
3.2 What's the problem represented to be?	16
4. Metod	20
4.1 Metodologisk ansats.....	20
4.2 Metodval, material och avgränsningar	20
4.3 Tillvägagångssätt.....	23
4.4 Reliabilitet, validitet och reflexivitet.....	25
4.5 Metoddiskussion.....	25
5. Resultat och Analys.....	27
5.1 SOU 1977:40 Socialtjänst och socialförsäkringstillägg - Lagar och motiv	27
5.2 SOU 2020:47 Framtidens socialtjänst - En ny socialtjänstlag	36
6. Sammanfattning och avslutande diskussion.....	46
6.1 Sammanfattning.....	46
6.2 Diskussion	48
6.3 Vidare forskning.....	51
7. Referenslista	52

1. Inledning

Socialtjänsten spelar idag en väsentlig roll som det yttersta skydds nätet i det svenska välfärdssystemet. Samtliga 290 primärkommuner ansvarar för att organisera och erbjuda adekvat stöd och hjälp till sina invånare och socialtjänstens arbete styrs i mångt och mycket av socialtjänstlagen (2001:453).

Alla individer i en kommun har möjlighet att vända sig till socialtjänsten för råd och stöd. Men individens egna ansvar för sig själv eller sin familj är alltid överordnat, likväl som att andra aktörer i samhället har sina ansvarsområden. Socialtjänstlagen har en ramutformning som gör att kommunerna och deras sociala nämnder och förvaltningar har en stor frihet att själva utforma sin socialtjänst och sitt sociala arbete utifrån lokala behov och förutsättningar. Det gör att arbetet och insatserna inom socialtjänstens verksamheter kan se olika ut. Men ofta är de indelade och inriktade mot olika målgrupper eller områden såsom bland annat ekonomiskt bistånd, barn- och familj, socialpsykiatri, missbruk, våld i nära relation, funktionsnedsättning, äldreomsorg eller stöd till anhöriga.

Socialtjänsten har flera olika delar i sitt uppdrag. En del är att verka förebyggande genom att vara delaktig i samhällsplaneringen, uppsökande verksamhet samt att informera medborgarna om det stöd som finns att tillgå från kommunen. Socialtjänsten tillhandahåller även insatser med olika utformningar och inriktningar som kan sträcka sig över kortare eller längre tid. Flera är allmänt hållna och har en karaktär av öppna råd- och stödinsatser utan behov av utredning och beslut. Andra insatser är individuellt anpassade och beviljade utifrån myndighetsutövning. Socialtjänsten har som offentlig förvaltning befogenhet att utöva myndighetsutövning utifrån den biståndsparagraf som socialtjänstlagen innehåller. Det är just myndighetsutövning, biståndsbestämmelsen och handläggningen av den som kommer att vara i fokus i den här uppsatsen.

1.1 Problemformulering

Socialtjänstens arbete har som ovan nämnt socialtjänstlagen som utgångspunkt. Det är en lagstiftning som trädde i kraft för första gången 1982. Den fick översyner under 1990-talet och har sedan dess fått mindre tillägg och justeringar. 2017 tillsattes en ny utredning (Dir. 2017:39) i syfte att göra en översyn av lagstiftningen och skapa en ny socialtjänstlag. Under 2020 presenterades slutbetänkandet av den utredningen (SOU 2020:47).

Under de fyra decennier som nu passerat sedan den första socialtjänstlagen kom på plats 1982 har övergripande förändringar skett, både i samhället i stort och inom det socialpolitiska området. Socialtjänstens verksamheter har utvecklats, förändrats och anpassats utefter nya problem, lösningar och målgrupper. Skiftande politiska inriktningar på nationell nivå samt varierande lokala förutsättningar, mål och riktlinjer har varit styrande faktorer för socialtjänstens verksamheter och socialtjänstlagens tillämpning. Övergripande välfärdsreformer såsom Ädelreformen 1992, Psykiatrireformen 1994 och införandet av LSS-lagstiftningen 1994 samt olika förvaltningsadministrativa inriktningar har påverkat det praktiska arbetet (Pettersson 2014). Därtill har synen på socialt arbete och personerna som arbetar inom fältet utvecklats från att vara ett socialt kall på frivillig basis till en professionell yrkesroll grundad i en universitets- eller högskoleexamen. Numera bedrivs forskning på en hög nivå och det finns en förväntan på att socialtjänstens arbete ska bygga på kunskap och evidensbaserad praktik för att öka kvalitén inom området (Pettersson 2014; SOU 2008:18).

De beskrivna förändringarna av samhället och fältet socialt arbete samt utvecklingen av socialtjänsten som organisation och socialekreteraren/ biståndshandläggaren som yrkesroll har naturligtvis genererat en kunskap som omöjligtvis fanns för drygt 40 år sedan. All förändring som skett och den inkrementella kunskapsutvecklingen som pågått i praktiken borde även återspeglas i policydokumenten när en ny lagstiftning är i antågande. Problemformuleringen för den här uppsatsen blir därmed *hur* diskursen eller diskurserna förändrats när det kommer till föreställningar om och resonemang kring myndighetsutövning, biståndsbestämmelsen och handläggningen av den. Utifrån slutbetänkandet kopplat till den ursprungliga lagstiftningen samt det aktuella slutbetänkandet – vilka är antagandena som görs, var läggs tonvikten och hur har detta förändrats över tid?

1.2 Syfte

Min uppsats har en utgångspunkt i problemformuleringen jag presenterat ovan kring den samhällsförändring och inkrementella kunskapsökning inom socialt arbete som skett sedan socialtjänstlagen infördes 1982. Då en ny socialtjänstlag är förestående så är syftet med min studie att synliggöra underliggande föreställningar i diskursen eller diskurserna kring myndighetsutövning, biståndsbestämmelsen och handläggningen av den. Utifrån hur de framträder i två slutbetänkanden kopplat till socialtjänstlagen, så finns även en jämförande

aspekt kring hur diskursen förändrats över tid. Studien genomförs med hjälp av en diskursanalys där Carol Bacchis (2009) WPR-metod ligger till grund för analysen.

1.3 Frågeställningar

För att uppnå syftet med uppsatsen avser jag att besvara min huvudsakliga frågeställning:

- På vilket sätt har diskursen eller diskurserna kring myndighetsutövning, biståndsbestämmelsen och handläggningen av den förändrats över tid?

För att kunna göra det avser jag att även besvara mina sekundära frågeställningar:

- Vilka underliggande föreställningar kring myndighetsutövning, biståndsbestämmelsen och handläggningen av den framträder i de båda slutbetänkandena?
- Utifrån de föreställningarna, vad är det som inte problematiseras?
- Vilka konsekvenser eller effekter får de underliggande föreställningarna för tillämpningen av biståndsbestämmelsen samt den enskilda individen?

1.4 Disposition

Kapitel ett har redogjort för vad den här uppsatsen kommer att behandla genom att beskriva socialtjänstens funktion och uppsatsens problemformulering, syfte och frågeställningar. Kapitel två beskriver närmre hur myndighetsutövning, biståndsbestämmelsen och handläggningen av den fungerar idag samt innehåller ett avsnitt om förändringar som skett i praktiken och pågående diskussioner på området. Kapitel tre redogör för teoretiska utgångspunkter och kapitel fyra beskriver metoden som har använts. I kapitel fem presenteras uppsatsens resultat och analys av det empiriska materialet och kapitel sex innehåller en sammanfattning och en avslutande diskussion. Till sist följer en sammanställning av de referenser som använts.

Begreppsförklaring

I uppsatsen omnämns begrepp som individ, klient och brukare. Samtliga avser personer som har kontakt med eller skulle kunna vara aktuella för insatser från socialtjänsten. Likaså är socialsekreterare och biståndshandläggare två professioner inom socialtjänsten. Beroende på organisering av socialtjänsten så kan de yrkesverksamma kallas olika saker. I min uppsats är båda begreppen aktuella och därav kommer jag att skriva socialsekreterare/biståndshandläggare konsekvent genom texten.

2. Bakgrund och tidigare forskning

Socialt arbete har inom den svenska kontexten en lång historia där samhällets ansvar för sina invånare utformats på olika sätt. Grundidén har dock oftast varit att den, som av olika anledningar, inte kan ta ansvar för sig själv eller sin familj bör få stöd med det (Alexandersson 2018). Pettersson (2011) redogör för den långa process under 1900-talets mitt som föregick socialtjänstlagens uppkomst och där utvecklingen av biståndsbestämmelsen ingår. Slutbetänkandet SOU 1977:40 låg till grund för den blivande socialtjänstlagen och utgör också en del av det empiriska materialet för den här uppsatsen.

Det här kapitlet syftar till att ge en mer ingående beskrivning kring socialtjänstens uppdrag, så som det ser ut idag. Huvudfokus ligger på begreppen myndighetsutövning, biståndsbestämmelsen, biståndshandläggning samt förenklad handläggning. Jag kommer även att lyfta fram några förändringar som haft en praktisk inverkan på området och som därför är relevant för läsarens förståelse av uppsatsens resultat- och analyskapitel.

2.1 Myndighetsutövning

Det framkommer i uppsatsens inledning att socialtjänstens arbete är brett utformat och att målgruppernas problematik och förutsättningar ofta är varierande. Det gör att det finns en stor utmaning i att utforma policys, riktlinjer och insatser som kan möta de olika individernas behov, samtidigt som de uppfyller idéerna om socialtjänstens uppdrag, målsättningar och ekonomiska ramar. Som en del av den kommunala förvaltningsmyndigheten innehar socialtjänsten befogenhet att tillämpa myndighetsutövning gentemot kommunens invånare. Det innebär att socialtjänsten har möjlighet att tillhandahålla biståndsbedömda insatser efter att en behovsprövning är gjord utifrån lagstöd. Det är dock inte enbart socialtjänstlagen som är relevant vid de här tillfällena. Även regeringsformen, kommunallagen, förvaltningslagen och offentlighet- och sekretesslagen är lagstiftningar som påverkar utformningen av handläggningen. Dessa kompletteras även med föreskrifter, förordningar och allmänna råd samt kommunala riktlinjer (Nordebrink 2021, s. 13–14). Det är socialtjänstens socialsekreterare/ biståndshandläggare som gör behovsprövningen, på delegation från socialnämnden, efter att en ansökan eller anmälan inkommit till socialtjänsten. Som underlag till prövningen och i förlängningen ett biståndsbeslut görs en utredning av den enskildes livssituation och behov av hjälp. I det ligger även vilka förutsättningar och hinder som finns samt vad målet med den eventuella insatsen är. En ansökan kan få ett bifall och lämnas då vidare till en utförare som kan

verkställa beslutet. Alternativt kan en ansökan få ett avslag som då är överklagningsbart hos Förvaltningsrätten (Socialstyrelsen 2021).

I uppsatsens resultat- och analyskapitel kommer begreppet myndighetsutövning att lyftas i samband med resonemang om vem som skulle kunna utföra det. Jag vill därav i det här avsnittet redogöra för nuvarande grundprinciper för begreppet. Svensson (2015, s. 93) belyser *legalitetsgrundsatsen* som uttrycks i 1 kap. 1§ av Regeringsformen (RF). Den innebär i svensk lagstiftning att all offentlig maktutövning, det vill säga myndighetsutövning som sker mot en medborgare, kräver lagstöd. I nuvarande socialtjänstlag finns det inget stöd för att någon annan än just socialnämnden och därmed socialtjänsten ska kunna fatta biståndsbeslut. I RF 12 kap. 4§ (2010:1408) framkommer att ”Förvaltningsuppgifter kan även överlämnas åt andra juridiska personer och enskilda individer. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, får ett överlämnande göras endast med stöd av lag”. Blomqvist och Rothstein (2008, s. 21) resonerar utifrån den grunden kring att det inte finns några konstitutionella hinder för att privata utförare skulle kunna ta över myndighetsutövning från den offentliga förvaltningen, förutsatt att det finns stöd i lagstiftningen. Det är dock viktigt att betona att uppgiftens karaktär av att vara en offentlig uppgift inte försvinner, även om den utförs av en privat aktör.

2.2 Biståndsbestämmelsen och biståndshandläggning

Det lagstöd som återfinns i nuvarande socialtjänstlag handlar om *rätten till bistånd*, i dagligt tal biståndsbestämmelsen. Den infördes i 1982 års socialtjänstlag (1980:620) och paragrafens utformning har sin grund i den helhetssyn över en individs livssituation som hade ett stort fokus vid socialtjänstlagens utformande. I nuvarande lag regleras rätten till bistånd i kapitel 4:

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. SoL 4:1 (2001:453).

Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv. SoL 4:1 st. 4. (2001:453).

Lagtextens första del uttrycker att en medborgare kan få hjälp med sin försörjning, det vill säga ekonomiskt stöd. Enligt Bergmark (2014, s. 29 - 30) har försörjningsstöd en särställning jämfört med annat stöd som socialtjänsten kan erbjuda. Det är just den ekonomiska prägeln på biståndet, som även har ett värde utanför socialtjänstens målgrupper, som gör det speciellt. Det

ekonomiska biståndet har minskat både i tillgänglighet och omfattning under de gångna decennierna, utan att någon större policyförändring eller debatt kring biståndet har förts. Snarare har policyutformningen i modern tid varit inriktad på att förhindra att individer söker försörjningsstöd. Detta genom att göra det obekvämt att söka och därigenom motivera medborgare att ordna med egen försörjning. Ytterligare faktorer som bidrar till försörjningsstödet särställning inom socialtjänsten är dess koppling till aktuella händelser i världen samt vad andra instanser och myndigheter fattar för beslut kring ekonomiska ersättningar. Å andra sidan har försörjningsstödet inte blivit lika påverkat av marknads- och privatiseringsreformer, såsom andra områden inom socialtjänsten, just på grund av sin ekonomiska utformning. Det finns en grundtanke om att försörjningsstöd ska vara ett tillfälligt bistånd vid nödsituationer, till skillnad från andra målgrupper och insatser inom socialtjänstens verksamheter. Bergmark (2014, s. 32–33) beskriver dock att ökningen som skett bland individer som är i behov av ett långvarigt ekonomiskt stöd har medfört en utveckling i riktning mot en förenklad handläggning inom socialtjänstens organisering. Detta eftersom den ekonomiska aspekten är individernas enda problematik, och därför kan förenklas genom till exempel administratörer eller på senare år automatiserad och digitaliserad handläggning.

I begreppet *livsföring i övrigt* ligger hjälp, stöd och insatser som inte har direkt ekonomisk karaktär. Det kan till exempel handla om hemtjänst och hjälp med personlig omsorg till de som behöver. Men det kan också handla om stödinsatser till personer som befinner sig i ett missbruk eller i relationer där våld förekommer. Även olika boendeformer av kortare eller längre karaktär kan räknas hit. Vilka insatser som finns och hur de utformas kan variera mellan kommunerna beroende på bland annat förutsättningar, behov, demografi etcetera. Det fjärde stycket i biståndsparagrafen markerar att genom biståndet så ska den enskilde garanteras en *skälig levnadsnivå*. Intentionen med begreppet handlade i grunden om att komma bort ifrån fattigvården som historiskt präglade det svenska samhället. Det ekonomiska biståndet har separata regleringar och följer riksnormen, men utöver det regleras inte i lag vad skälig levnadsnivå innebär. Detta har öppnat för kommunernas egna bedömningar, särskilt sett till bistånd för *livsföring i övrigt*. Socialstyrelsens riktlinjer samt prejudicerande förvaltningsdomar har varit till stöd för kommunerna att utforma lokala riktlinjer gällande de egna standardnivåerna sett till bistånden. Szebehely och Trydegård (2014, s. 122) resonerar om begreppet skälig levnadsnivå, främst kopplat till äldreomsorg, där kommunernas användning

av begreppet i praktiken fått en dubbel innebörd. Både som en miniminivå som inte får underskridas, men även som en maxgräns som inte får överträdas.

2.3 Förenklad biståndshandläggning

I uppsatsens resultat- och analyskapitel kommer ett förslag kring *förenklad biståndshandläggning* eller *insatser utan behovsprövning* att bli centralt, därav lyfter jag här fram grunderna och diskussionerna kring begreppen.

Förenklad biståndshandläggning är en tillämpning som kommunerna redan 2009 fick möjlighet att tillämpa enligt lagen om vissa kommunala befogenheter (2009:47). Då kunde kommunerna erbjuda servicetjänster utan föregående behovsprövning till personer som fyllt 68 år, i syfte att förebygga skador, olycksfall eller ohälsa. Även paragraf SoL 3 kap. 1§ som lyfter att det är kommunens ansvar att ”svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det.” har av vissa kommuner tolkats som en möjlighet att erbjuda insatser utan föregående behovsprövning. Vad begreppet service innebär är dock inte klart definierat, men brukar i praktiken ofta syfta på de verksamheter som arbetar med öppen stöd- och rådgivning på en allmän basis (SOU 2020:47, s. 672).

I nuvarande lagstiftning är det enbart biståndshandläggare inom äldreomsorgen som sedan 2018 tydligt får använda sig av förenklad biståndshandläggning enligt SoL 4 2a§, om kommunen har valt att tillämpa det tillvägagångssättet. En utredning behöver då inte göras, utan det är upp till kommunerna själva att bestämma vilka kriterier åldersmässigt som ska gälla samt vilka insatser och dess omfattning. Enligt denna paragraf ingår service- och omsorgsinsatser, men inte permanenta boenden (i dagligt tal äldreboende) och inte heller tidsbegränsad plats på ett äldreboende, så kallad korttidsplats. Organiseringen har ofta skett på så sätt att en individ ändå behöver ha kontakt med socialtjänsten, om än bara i ett administrativt syfte. Biståndshandläggarna har även fått avgöra lämpligheten i att en individ använder sig av erbjudandet. Förutsättningarna för detta är att den äldre fått information om i vilken utsträckning och på vilket sätt hen kan påverka utförandet av insatserna samt hur kommunen följer upp insatserna. Den äldre personen måste även få information om rätten till att ansöka och få sin ansökan prövad enligt SoL 4:1. Kommunen har ett uppföljningsansvar med utgångspunkt i de egna riktlinjerna, insatsernas kvalitet enligt SoL 3 kap. 3§ samt värdegrunden i SoL 5 kap. 4§ (2018:669).

Börjeson (2017, s. 10–12; 2021, s. 85–91) beskriver hur socialtjänstens insatser och tillhandahållandet av dem kan ses ur två perspektiv. Från en synvinkel betonas begreppet *service* och utgår ifrån att medborgarna själva är kompetenta till att uttrycka sin egen vilja och sina behov och att socialtjänstens uppgift blir att tillhandahålla de efterfrågade insatserna, utan föregående behovsprövning. Det andra perspektivet är *bistånd* och att insatser ska tillhandahållas efter att en behovsprövning är gjord av en handläggare utifrån en professionell grund. Principen utgår ifrån att besluten ska baseras på vetenskaplig kunskap och även förhållas sig till en proportionerlig fördelning av kommunens insatser och resurser. Nuvarande lagstiftning ger förvisso stöd åt båda synsätten, men ger inte någon mer vägledning kring hur de ska vägas mot varandra (ibid.).

2.4 Förändringar i praktiken och pågående diskussioner

Som ovan beskrivet så är biståndsbestämmelsen styrande gällande rätten till bistånd samt att det finns andra lagar och stöddokument kopplade till utredningsprocessen. Mindre justeringar av lagen har gjorts och har därmed under åren även påverkat tolkningar av bestämmelsen. Men detta är inte det enda som inverkar på socialtjänstens arbete och tillämpning av bestämmelsen. I praktiken har flera förändringar skett sedan socialtjänstlagen infördes 1982. Detta sett till bland annat socialtjänstens verksamheter och organisering, socialpolitiska reformer, den kommunala och statliga styrningen samt förvaltningsadministrativa inriktningar. I detta avsnitt kommer jag lyfta några av de förändringar som skett samt pågående diskussioner på området.

1992 infördes en ny kommunallag som bland annat öppnade upp för marknads- och privatiseringsreformer inom socialtjänstens områden. I samma anda så fick den förvaltningsadministrativa inriktningen NPM – *New public management* stort genomslag inom socialtjänstens verksamheter under 1990–2000-talet. Dessa förändringar har i förlängningen bidragit till en ökad organisering kring beställar- utförarmodeller inom socialtjänsten samt införandet av lagen om valfrihetssystem (LOV) 2009. Detta har i många kommuner resulterat i en kundvalsmodell och en ökning av privata aktörer som utför socialtjänstens beslut (Pettersson 2014, s. 26).

En del av NPM- logiken handlar om *styrning och kontroll* och identifieras av mål-, krav- och resultatstyrning. Huvudfokus är effektivitet, sett till både tid, resurser och ekonomi. Detta innebär även en förskjutning i kontroll, från aktuella och pågående processer till en efterkontroll av resultat (Almqvist 2006, s. 25–26). Just detta återspeglas i att socialtjänstlagen under 1990-

talet fick flera tillägg beträffande ökade krav på kvalitet inom socialtjänstens verksamheter. Paragraferna menar att *god kvalitet* ska finnas inom socialtjänstens arbete och att det ska säkras systematiskt och fortlöpande. Detta har bland annat genererat ett utökat krav på dokumentation inom socialtjänsten. Vad *god kvalitet* innebär definieras inte specifik i lagtexten, utan det lämnas i stället till de enskilda kommunerna att själva utforma kvalitetssystem samt kvalitetsmål, värdegrunder och policys för de egna verksamheterna. Det uppkommer dock ofta dilemman med *målförskjutningar*, det vill säga att verksamhetsmål utformas på så sätt att de kan bli mätbara samt att enbart de mål som är mätbara följs upp och utvärderas. Vilket gör att andra mer svårdefinierade aspekter av det sociala arbetet ignoreras (Lindgren 2006, s. 32–33; Lindgren 2015, s. 286).

Den ökade mätningen och dokumentationen inom socialtjänstens praktiska arbete upplevs ta tid från klientarbetet för socialsekreterare/ biståndshandläggare (Hjärpe 2020; Lauri 2016). Standardiserade utredningsmallar beskrivs som stelbenta och ibland svåra att tillämpa, men kan samtidigt ha ett värde i att öka jämlikhet mellan klienter. Däremot upplevs kravet på utförliga journalanteckningar och utredningar mer som en kontroll av både klienter, personal och utförare. Dokumentation och mätning i det praktiska arbetet omnämns även som ett underlag för chefer att kunna hävda sig vid budgetsammanhang inom organisationen (ibid.). Hjärpe och Falkenström (2017, s. 190–191) lyfter att den ökade dokumentationen även är relaterad till rädslan att göra fel och ett ”hålla ryggen fri” – tänk. Utvecklingen av den mentaliteten kan kopplas till den ovan nämnda efterkontrollen, där bland annat ökad statlig tillsyn genom IVO – inspektionen för vård- och omsorg eller ärenden som överklagas till Förvaltningsrätten är exempel på det. Det kan även kopplas till ökningen av intern granskning genom kollegiala granskningsmodeller och Lex Sarah- utredningar eller extern granskning genom klienter och anhöriga som vill läsa dokumentation kring sitt ärende alternativt granskningar från media (ibid.).

NPM- styrningen fick ett stort genomslag i styrningen av svensk offentlig välfärd under 1990–2000-talet, men har också fått mycket kritik. Det har genererat frågeställningen och tillhörande debatt om vad har och kommer att ersätta NPM- styrningen framåt. Funck och Karlsson (2018, s. 34–36) lyfter upp olika tänkbara ersättare där likheterna i deras inriktningar kan beskrivas ha grundtankar i bland annat samverkan och nätverkande, medborgarinflytande etcetera. De lyfter även upp tankeskiftet att den offentliga välfärden har gått från att leverera en produkt till att

erbjuda en tjänst eller service. Den skiftningen stämmer i så fall överens med diskussionen kring hur insatser från socialtjänsten borde tillhandahållas, vilket beskrevs i avsnitt 2.3.

Sett till socialtjänstens verksamheter så har kunskapsstyrning och framför allt begreppet *evidensbaserad praktik* (EBP) givits ett stort utrymme och därmed fått en stor spridning (SOU 2008:18). En viktig aktör för socialtjänsten här är Socialstyrelsen, som är statens kunskapsmyndighet (2022). Genom föreskrifter, nationella riktlinjer, samarbeten, metodutveckling samt uppföljningar och utvärderingar stödjer och påverkar de hur det sociala arbetet utformas i kommunerna. Men att kunskapsstyrning och EBP skulle vara en självklar och entydig efterträdare till NPM- styrningen inom socialtjänstens verksamheter råder det diskussion om. Snarare lyfts ifrågasättande om det mer handlar om styrning utifrån, alternativt ovanifrån, än inifrån det sociala arbetsfältet samt var den enskilde klientens perspektiv tar vägen bland standardiserade riktlinjer och formulär (Lundström och Bergmark 2006; Johansson, Denvall och Vedung 2015). Hjärpe och Falkenström (2017, s. 178) lyfter upp perspektivet av att den ökade administrationen i offentlig sektor snarare kan ses som en motreaktion till NPM, än ett resultat av den. Det kan också där den offentliga förvaltningens strävan efter förutsägbarhet och legitimitet visar sig. Ur ett liknande synsätt kan den ökade dokumentationen och införandet av standardiserade bedömningsformulär ses som en ansats till att öka professionens status, detta även kopplat till införandet av evidensbaserad praktik (ibid.).

Att det pågår skiftningar i tankesättet, men också diskussioner, om vad den offentliga välfärden ska bidra med och på vilket sätt det ska göras är tydligt. Men det har också skapat motsatta direktiv i styrningen av socialtjänsten. Ett exempel på det är införandet av ett av de ovan nämnda standardiserade arbetssätten som flera kommuner använder sig av. IBIC – individens behov i centrum används inom socialtjänstens utredningsarbete och där systematiska bedömningar och strukturerad dokumentation genomförs med individens funktion, resurser, behov och målsättningar i fokus med syfte att skapa enhetliga bedömningar. Enligt Myndigheten för vård- och omsorgsanalys utvärdering (2021, s. 5–6, 29 – 30) så har möjligheten för individer att påverka sin utredning och hjälp ökat med denna metod, men så har även tidsåtgången, arbetsinsatsen och komplexiteten för utredningsarbetet och socialekreteraren/ biståndshandläggaren. Jönson och Siverskog (2020, s. 92–93) lyfter diskursmotsättningen i Socialstyrelsens utveckling av styrningen. Detta då den både riktar sig mot evidens i det sociala arbetet, professionaliseringen av socialekreterare/

biståndshandläggare samt att kommuner lagt ner mycket tid, pengar och engagemang i införandet och arbetet med IBIC, kontra införandet av förenklad biståndshandläggning. Socialstyrelsen (2019, s. 9–14) betonar att IBIC kan kombineras med SoL 4:2a §. Men i stället för att fokus läggs på en utredande behovsbedömning av individen, läggs den snarare vid inledande information och bedömning om den äldre uppfyller kommunens kriterier för förenklad handläggning såsom ålder. Vikt läggs även vid en uppföljning med betoning på lagens paragrafer om kvalitet och måluppfyllelse sett till värdegrund. Detta stämmer överens med Jönson och Siverskogs (2020, s. 103) studie som betonade att uppföljningen skiftat fokus från att följa upp de äldres behov till mer kontroll och kvalitetssäkring av utförarnas verksamhet.

Inom det här avsnittet har jag lyft flera förändringar som har skett i praktiken inom den offentliga sektorn generellt, samt specifikt inom socialtjänstens verksamheter. Detta utan att socialtjänstlagens biståndsbestämmelse ändrats nämnvärt i lagtext. Förändringarna inom den offentliga förvaltningens organisering kan dock ha påverkat synen på både de som arbetar inom välfärdssystemet och deras roll och de som söker stöd från detsamma. Den ökade individualiseringen i samhället i stort samt det ökade fokuset på självbestämmande och valfrihet i kontakt med myndigheter, både statliga och kommunala, har gjort att medborgaren har behövt ta en mer aktiv roll i sina livsval. Ett perspektiv som framkommer i relation till det är att ansvaret för valens konsekvenser och effekter, och därmed risken, har förskjutits från myndigheten till den enskilda individen (Dahlstedt 2009; Ferguson 2007).

3. Teori

I det här kapitlet presenterar jag det teoretiska ramverket jag utgår ifrån i min studie. Det har sin grund i poststrukturalismen, med särskilt fokus på Foucaults diskursbegrepp och diskursanalysen som ett teoretiskt begrepp. Eftersom min studie genomförs med Carol Bacchis (2009) analysmodell *What's the problem represented to be?* som grund, så presenterar jag även hur den modellen är tänkt att tillämpas på det empiriska materialet.

3.1 Poststrukturalism, diskursbegreppet och diskursanalys som teori

I den här uppsatsen använder jag diskursanalys både som en forskningsmetod, vilket jag redogör för närmare i avsnitt 4.2, och som en vetenskaps- och samhällsteori. I det här kapitlet presenterar jag den senare av de två, med en utgångspunkt i den bredare definition som Boréus och Bergström (2018, s. 254) beskriver. Det vill säga att en diskurs omfattar alla sociala fenomen som är bidragande till kunskap och ett meningsskapande i diskursen och diskursanalys är därmed en analys av densamma. Winther Jørgensen (2000, s. 7) förklarar begreppen lite närmare genom att beskriva diskursen som ett bestämt sätt att tala om och förstå vår omvärld. Diskursanalysen har en grund i att diskurser inte avspeglar vår omvärld neutralt, utan att vi själva är aktiva i skapandet och utformandet av befintliga diskurser.

Diskursbegreppet är tätt sammankopplat med de stora teorierna inom samhällsvetenskapen; socialkonstruktivismen och poststrukturalismen, särskilt den senare. I kontexten av min uppsats så hjälper det socialkonstruktivistiska perspektivet till att identifiera de koncept i slutbetänkandena som är socialt konstruerade och som därmed har en inneboende ombytthet i sig. Koncepten i sig bidrar med att legitimera den aktuella styrningen och avfärdar andra typer av styrning. Bacchi (2009, s. 34 – 35) beskriver att det poststrukturalistiska perspektivet sedan betonar *processerna* och *mekanismerna* som skapar mening åt de identifierade koncepten och som därmed bidrar till de problembeskrivningar som återfinns i policydokumenten.

Idéhistoriken Michel Foucault är starkt relaterad till just diskursbegreppet och diskursanalysen. I Foucaults mening så finns det olika regler och modeller för hur våra tankar och idéer om olika ämnen kan ordnas och kategoriseras. Alternativt så kan dessa modeller synliggöra redan befintliga strukturer och kategorier (Nilsson 2008, s. 51). Beroende av kontexten så skapas därmed definitioner av vad som är *möjligt* att formulera och uttrycka. Det är det här sättet att organisera våra tankar och idéer som även kan kallas för diskurser och Foucault beskrev diskursbegreppet som ”a practise that systematically form the objekts of which we speak”. Med

det menas att det talade eller skrivna språket inte kan anses vara neutralt, utan snarare erbjuder en version eller ett perspektiv på verkligheten utifrån vilken kontext som är aktuell (Boréus och Bergström 2018, 253–255). Bacchi och Goodwin (2016, s. 35) menar att Foucaults idéer om diskurser bör ses som socialt skapade former av kunskap och vår kunskapssyn – det vill säga att den innehåller en konstituerande roll med begränsningar kring vad vi kan tänka, skriva och säga gällande en specifik sak eller ett område. Det handlar inte om vad som är *sant*, utan vad vi accepterar som *sanning*. I kontexten av min uppsats kan det här till exempel handla om vad socialtjänstens uppdrag är eller bör vara, hur socialsekreteraren/ biståndshandläggaren och klienten betraktar sina egna och varandras roller eller var fokus ska ligga kring evidensbaserad kunskap och klientens självbestämmande. Winther Jørgensen (2000, s. 20) belyser kritik mot Foucaults tankar om att det enbart skulle finnas en diskurs inom varje tidsperiod. Snarare har bilden växt fram att det existerar flera diskurser samtidigt och parallellt, vilka därmed konkurrerar med varandra om tolkningsmakten.

Nilsson (2008, 53–54) betonar att enligt Foucault så kan vårt vetande skifta och diskursen verka dynamiskt. På grund av det kan olika objekt och begrepp få olika eller nya innebörder. Den här tankegången blir relevant i min uppsats när begreppen kopplade till biståndsbestämmelsen och handläggningen av den förändras eller får en ny innebörd beroende på tidsanda, sammanhang, ny kunskap eller nya målgrupper. Kopplat till detta så kommer till exempel begreppen självbestämmande och delaktighet att lyftas i resultat- och analyskapitlet av denna uppsats. Ur ett Foucault- inspirerat poststrukturalistiskt synsätt så ifrågasätter jag inte att begreppen existerar och är verkliga, men Bacchi och Goodwin (2016, s. 33) betonar att det går att betrakta begrepp som objekt och att dess innebörd konstrueras i ett sammanhang. I de sammanhangen är relationer mellan olika människor, kunskaper, åskådningar etcetera viktiga och medverkar till dess skapande och återskapande. Den här strategin utmanar idén om att det enbart finns en eller ett fåtal saker som påverkar en annan. Snarare går det att tänka att allting påverkar och är beroende av varandra.

Identitetsskapande och subjekspositioner

Hur begreppen omsätts i praktiken och i vilken kontext de används spelar roll för diskursen. Boréus och Bergström (2018, s. 258) beskriver att en diskurs är som ett system som legitimerar en viss sort kunskap, men inte en annan. Samma gäller för vem som får uttrycka en åsikt eller verka inom en diskurs. Diskurser utgår oftast ifrån ett antal förgivettagna sanningar om hur saker förhåller sig, hur människor är och vad som är okej eller inte att uttrycka. Utifrån detta

skapas ovan nämnda koncept samt kategorier och kunskap och därigenom även kontroll då en viss sorts kunskap blir betraktad som *den rätta*. Boréus och Bergström (2018, s. 256) omnämner dessutom att synsättet kring skapandet av sociala identiteter och även hur de formas och förändras inom en specifik diskurs är relevant. *Identitetskonstruktioner* betraktas som processer där den egna självbilden och andras bild av en mixas samman. Utifrån den här synen så förpassar man tanken om att givna identiteter existerar, snarare så skapas de i relation till sin motsats eller i relation till någonting som den specifika identiteten inte anses vara. Det här kallas *utestängningsmekanismer* och i min uppsats kan de exemplifieras genom identiteten av en klient, anhörig eller socialsekreterare/ biståndshandläggare. Enligt Foucault så definieras en diskurs nästan mer av vad den utesluter än vad den innehåller (Nilsson 2008, s. 53 - 54).

Inom diskursanalysen används begreppen *subjekt* och *subjektspostion* och i och med det så betonas att ett subjekt inte är oberoende den rådande diskursen, utan vår uppfattning om oss själva och andra är någonting som skapas och formas beroende på vilka subjektspostioner som finns inom diskursen. Eftersom flera diskurser kan existera samtidigt och parallellt med varandra, så kan det finnas flera olika subjektspostioner att identifiera sig med samtidigt. En subjektspostion i sig skapas genom kunskapen, det vill säga vilka rammar för vårt handlande, som finns inom diskursen. Det är genom subjektspostionerna som våra handlingar både möjliggörs och begränsas genom de olika ramarna, då varje position blir till ett filter som vi ser världen genom och lever våra liv inom (Boréus och Bergström 2018, 258 – 264).

I den här uppsatsen blir de subjektspostioner som socialsekreterare/ biståndshandläggare, klient, anhörig eller utförare innehar relevanta. Bacchi och Goodwin (2016, s. 32) betonar att subjektspostioneringen är en process som vi själva skapat och upprätthåller, därför är det också någonting som ständigt pågår och förändras. Detta gör att uppmärksamheten genom diskursanalysen bör riktas mot *vad* som görs och sättet det görs på, snarare än *varför* det görs. För den här uppsatsen blir därför socialtjänsten som organisation en relevant kontext likväl som den metod som utredningsarbetet och biståndsprocessen bedrivs på. Socialsekreteraren/ biståndshandläggaren blir de professionella som verkar inom socialtjänsten och praktiskt tillämpar begreppen och är därmed även viktiga *diskursbärare*. Herz och Johansson (2013, s. 79–80) beskriver Foucaults arbete kopplat till sjukvården, men som enligt min mening även går att översätta till socialtjänstens organisation och kontexten av den här uppsatsen. De beskriver att den ”medicinska blicken” hjälper till att upprätthålla gränser kring vad som är normalt och

onormalt. Genom det kontinuerliga upprättandet så får staten och det offentliga en central roll där organisationer administrera och implementerar den kontroll och reglering som det offentliga efterfrågar. På det här sättet delas människor in i dugliga och odugliga subjekt där en värdering även förekommer, mycket kopplat till ett klassperspektiv.

Makt

Att synliggöra maktrelationer är över lag vanligt inom diskursanalysen. Både sett till vem som är berättigad att uttala sig inom ett specifikt område eller vem alternativt vilka som styr en viss diskurs i bakgrunden. Maktrelationer blir även relevanta när olika diskurser konkurrerar med varandra om att inneha *den rätta* förståelsen. Relaterat till både språkbruket och maktförhållandena så uppstår även effekter eller konsekvenser av dessa, varav synliggörandet av dem är en viktig del av diskursanalysen. Sett till begränsningar och förmåner, vem gynnas och vem missgynnas av den rådande diskursen? Baserat på hur man ramar in problemet så framkommer även synen på hur man inom diskursen ser på individen och dess ansvar.

Bacchi och Goodwin (2016, s. 28 – 29) betonar dock att en vanlig syn på begreppet makt och maktrelationer är att någon har makt och utövar det över någon annan i ett dominerande syfte. I kontexten av min uppsats tillämpar jag Bacchi och Goodwins (2016, s. 28) Foucault-inspirerade syn på maktbegreppet. Utifrån det perspektivet så är makt i sig inte någonting som tillförs utifrån, utan snarare är någonting som skapas mellan parter i en relation. Det synsättet gör att makt inte bör betraktas som någonting negativt per se. Snarare bör det betraktas som produktivt, då det blir ett sätt att skapa och upprätthålla regler och tillämpningar som gör att dominansaspekten av makt hålls låg. Eftersom makt i det här sammanhanget inte betraktas som någonting utomstående som tillförs en relation, så kan inte motstånd mot makten heller vara det. Snarare så är det någonting som återfinns på en mikronivå i relationen, till exempel genom avsteg och överträdelser av rådande norm eller det vi *accepterat* som kunskap och sanning (Bacchi och Goodwins 2016, s. 31).

Som ovan nämnt så är inte människors identiteter, utifrån ett poststrukturalistiskt synsätt, någonting som är förutbestämt. Snarare så skapas de i ord och handling i det vardagliga livet. Detta gör att Foucault beskriver maktrelationer som både avsiktliga och icke-subjektiva, men att det övergripande resultatet ligger utanför vår kontroll. Med det menas att vi människor vet vad vi gör och varför vi gör det, men inte effekterna av det. Utifrån detta tankesätt så fokuserar inte den poststrukturalistiskt policyanalysen på aktörerna och dess intentioner, utan snarare så

läggs fokus på de effekter som skapas i form av bland annat kunskap och subjekspositioner (Bacchi och Goodwin 2016, s. 30). Som tillägg så är just avsaknaden av fokus på aktörerna och deras motiv något som Boréus och Bergström (2018, s. 257) omnämner som diskursanalysens kritiker kan betrakta som en brist.

3.2 What's the problem represented to be?

What's the problem represented to be?, i fortsättningen kallad WPR, är ett diskursanalytiskt angreppssätt. Det är skapat av policyforskaren Carol Bacchi och utgår ifrån ett poststrukturalistiskt perspektiv. Syftet med WPR- analysen är att identifiera och dekonstruera olika sociala problem och maktrelationer inom policys, lagförslag etcetera och därigenom påvisa den inneboende logiken i texterna (Boréus och Bergström 2018, s. 271).

Utgångspunkten i analysen är att sociala problem är konstruerade och i den meningen så finns det inte något självklart sätt att betrakta ett problem eller dess lösning. Snarare beror det på vilket perspektiv vi tillämpar och därmed även vilken diskurs vi utgår ifrån. Beroende av det så framträder också olika effekter och subjekspositioner. Inom WPR-analysen så får problemframställan ett större fokus än problemet i sig. Detta har gjort att kritik har riktats mot analysen med argumentet att de negativa effekter som är konsekvenser av problemen förnekas eller förminskas. Inom WPR-analysen så ifrågasätts inte att reella problem får reella konsekvenser. Men fokus ligger snarare på att det kan finnas olika tolkningar av ett problem och att därmed hade de problemrepresentationer och subjekspositioner som framkommer kunnat vara annorlunda (Boréus och Bergström 2018, s.271 - 272).

För att genomföra en WPR- analys har Bacchi (2009, s. xii) utformat ett antal frågor att ställa till den policy som är i fokus. Frågorna syftar till att ringa in problemrepresentationen, dess bakomliggande faktorer och eventuella effekter. Nedan så presenterar jag WPR-analysens frågeschema och mer ingående vad de enskilda frågorna avser att belysa.

WPR- modellen:

1. What's the 'problem' represented to be in a specific policy?
2. What presuppositions or assumptions underlie this representation of the problem?
3. How has this representation of the 'problem' come about?
4. What is left unproblematic in this problem representation? Where is the silence? Can the 'problem' be thought about differently?
5. What effects are produced by this representation of the 'problem'?
6. How/where has this representation of the 'problem' been produced, disseminated and defended? How could it be questioned, disrupted, and replaced?

(Bacchi 2009, s. xii)

Den första frågan i WPR- modellen syftar till att identifiera var någonstans ens policyanalytiska börja. Meningen är att reflektera över vad som initialt kan uppfattas som *normalt* eller förgivettaget och vad som utifrån det kan utgöra ett problem. Eftersom policytexter ofta är omfattande och komplexa så kan de innehålla flera problemrepresentationer samtidigt. Då är det viktigt att komma ihåg att det inte är intentionen bakom förslagen eller hur väl de stämmer överens med en politiskt utlovad förändring som är i fokus. Snarare så startar analysen vid den presenterade lösningen och arbetar sig utifrån den baklänges mot den underförstådda problematiseringen (Bacchi och Goodwin 2016, s. 20).

Fråga två har flera syften och ett av de viktigaste är att genom frågan tydliggöra hur det är möjligt att en problemrepresentation har uppstått – inte specifikt *varför* den har uppstått. Detta sker bland annat genom att synliggöra vilka antaganden som förekommer i problemrepresentationen, både kring kunskapen i ämnet och de olika diskurserna inom området (Bacchi 2009, s. 4–9; Bacchi och Goodwin 2016, s. 21–22). Med hjälp av fråga två så framgår *hur* en problemrepresentation i en policy är konstruerad utifrån styrande mönster, sett till hur man tänker eller resonerar kring olika problem. Dessa mönster bygger språkligt på olika *binärer*, *nyckelkoncept* och *kategorier* och genom att identifiera dem så går det att påvisa hur en viss politik bedrivs. Begreppet *binärer* kan beskrivas som att någonting är tvåfaldigt, med en tanke om att vad som finns på ena sidan inte existerar på den andra sidan. Ofta finns en hierarkisk föreställning, där den ena sidan anses vara högre värderad eller viktigare än den andra

(Bacchi 2009, s. 7). I den här uppsatsen kommer binärer såsom bistånd/ service, professionen/ den enskilde och det offentliga/ andra aktörer att vara aktuella. *Nyckelkoncept* kan i sammanhanget förklaras som olika etiketter och i den här uppsatsen kommer bland annat begrepp som *det offentligas ansvar* och *det yttersta ansvaret* att betraktas som nyckelkoncept. Utformningen kan vara relativt vid, vilket också gör att de kan få skilda meningar beroende på kontexten och vem som använder sig av dem. Detta gör att nyckelkoncept kan spela en viktig roll i policyskapandet, beroende på vilka värden som läggs i dem. *Kategorier* kan spela en roll i hur styrningen med hjälp av policy utformas. De kan bland annat beskriva människor och lyfta fram egenskaper och genom dessa personbeskrivningar påverka policyutformningen och hur människor tänker om både sig själva och andra. Genom WPR-analysen kan vedertagna kategorier granskas och påvisa det sätt de skänker mening till problemrepresentationen.

Med fråga tre är avsikten att undersöka *hur* en eller flera problemrepresentationer har uppstått. Tanken är att utmana de självklara svaren på frågan och genom att göra det få fram flera möjliga alternativ till hur och varifrån utvecklingen av problemrepresentationen har sitt ursprung. För att svara på frågan beskriver Bacchi och Goodwin (2016, s. 22) att det krävs en detaljerad kartläggning av olika maktrelationer och ämnesområden som identifierat aktuella problemrepresentation/ problemrepresentationer.

Fråga fyra baseras framför allt på svaren från fråga ett och två och frågan syftar till att lyfta fram vad problemrepresentationen inte belyser alternativt om det går att se problemrepresentationen ur ett annat perspektiv. Genom att uppmärksamma det som förblir oproblematiserat destabiliseras föregivettagna sanningar och därmed kan eventuella spänningar och motsättningar inom problemrepresentationen framträda. Följaktligen visas även vilka begränsningar och tillkortakommanden som finns inom sättet som ett problem är representerat (Bacchi 2009, s. 12–14; Bacchi och Goodwin 2016, s. 22–23).

Fråga fem i WPR- analysen har som mål att analysera eventuella effekter som kan uppstå från en policy som utgår från de identifierade problemrepresentationerna. Med det menas att vissa policys kan gynna medborgare eller grupper i samhället alternativt skapa svårigheter för andra medborgare eller grupper. Bacchi (2009, s. 15–18) omnämmer tre olika former som effekter kan framträda i. *Diskursiva effekter* kan uppstå i form av eventuella begränsningar som en viss sorts problemrepresentation kan sätta för hur vi tänker och pratar om ett problem. *Subjektifieringseffekter* härleds till det sätt som ett subjekt eller subjektivitet utformas i en

diskurs. Med det menas hur olika ämnen – subjekt, blir delaktiga i problemrepresentationer genom att framställas som en specifik *sorts* ämne eller subjekt. Likväl kan tidigare nämnda subjekspositioner och sättet vi betraktar oss själva och varandra bidra till att ställa olika grupper mot varandra. *Upplevda effekter* anspelar på den faktiska påverkan en problemrepresentation kan ha och kategorin betonar de olika sätt som diskursiva- och subjektifieringseffekter överförs till människors vardagsliv. Fråga fem markerar därmed att effekterna inte enbart är teoretiska, utan även har en reell påverkan i människors liv (Bacchi 2009, s. 15–18; Bacchi och Goodwin 2016, s. 23–24).

Fråga sex bygger i huvudsak på svaren från fråga tre och syftar till att analysera var någonstans, hur och hos vem just den aktuella problemrepresentationen vinner legitimitet. Frågan syftar även till att analysera på vilket sätt just denna problemformulering går att ifrågasätta och vilket motstånd ett ifrågasättande skulle ge (Bacchi 2009, s. 19).

4. Metod

I uppsatsens metodkapitel presenterar jag den vetenskapliga ansats jag haft med min studie. Jag redogör och motiverar de metodval jag gjort och det tillvägagångssätt jag tillämpat för att genomföra studien. Jag beskriver även motiven till de överväganden jag gjort gällande urval av empiriskt material och litterära källor samt uppsatsens avgränsningar. Kapitlet avslutas med en metoddiskussion.

4.1 Metodologisk ansats

Bryman (2018, s. 47–49) beskriver hur studier kan utgå ifrån olika vetenskapliga ansatser. Den deduktiva ansatsen är hypotesdriven och utgår ifrån teorier som ska testas. Den induktiva ansatsen kan förenklat beskrivas som tvärt om och teorin blir i stället resultatet och en förklaring av de observationer som studien gör. Abduktion kan ses som en kombination av de båda. Syftet i min studie har varit att synliggöra underliggande föreställningar om myndighetsutövning, biståndsbestämmelsen och handläggningen av den i slutbetänkanden kopplade till socialtjänstlagen vid två olika historiska tidpunkter. Syftet har även varit att beskriva hur diskursen förändrats över tid. Min studie har därför antagit en induktiv metodansats, vilket innebär att jag har utgått ifrån de observationer jag gjort i det empiriska materialet och därefter försökt förklarat dem med hjälp av teorin.

Den ontologisk kunskapssyn som återfinns i min uppsats betonar ett konstruktionistisk synsätt. I stället för objektiva förklaringar så är det den sociala konstruktionen och ständiga förändringen av vår sociala verklighet och dess problem som är i fokus (Bryman 2018, s. 58 – 59). I min uppsats visar det sig genom att jag valt en kvalitativ metod i form av en diskursanalys för att genomföra min studie och därigenom besvara uppsatsens frågeställningar. Att den kvalitativa metoden är lämplig att använda sig av i min studie motiverar jag med att uppsatsens syfte är att synliggöra, tolka och förstå förändringar genom det skrivna språket. Detta snarare än att mäta och pröva hypoteser, vilket tillhör naturvetenskapen och den kvantitativa metoden (Bryman 2018, s. 61 – 62). Med den utgångspunkten är studiens syfte inte heller att skapa generaliserbara resultat.

4.2 Metodval, material och avgränsningar

Metodval

Metoden jag har valt för min studie i den här uppsatsen är en diskursanalys av två policydokument som utgjort förarbeten till socialtjänstlagen. Som redogjorts för i avsnitt 3.1 så

kan diskursanalysen betraktas som en vetenskaps- och samhällsteori. Den kan även ses som en praktisk metod att genomföra en studie på när det är språket som är i fokus. Syftet med min uppsats är att lyfta vilka förändringar som skett i diskursen över tid, sett till föreställningar om myndighetsutövning, biståndsbestämmelsen och handläggningen av den, i socialtjänstlagen. Jag har inte för avsikt att genom min analys förklara *varför* förändringarna skett eller vilka beslut som ligger till grund för förändringarna. Med de utgångspunkterna så lämpar sig de poststrukturalistiska teorierna kring diskursbegreppet och diskursanalys väl och gör därmed Bacchis (2009) WPR-analys användbar som metod i den här uppsatsen.

Material

Materialet som jag använder mig av i den empiriska delen av min studie är två olika slutbetänkanden som båda utgjort förarbete till socialtjänstlagen vid två olika tidpunkter. SOU 1977:40 *Socialtjänst och socialförsäkringstillägg – lagar och motiv* föregick den ursprungliga socialtjänstlagen som trädde i kraft 1982. SOU 2020:47 *Hållbar socialtjänst - En ny socialtjänstlag* är det slutbetänkande som utgör förarbete till en ny socialtjänstlag.

De båda dokumenten är omfattande, de digitala versionerna är 1017 respektive 1364 sidor, och lyfter utifrån sina direktiv förslag till förändringar av socialtjänstlagen som helhet. De båda slutbetänkandena innehåller bland annat lagstiftningsförslag, en historisk- och nulägesbeskrivning samt framtidsanalys. SOU 1977:40 har kapitel 3. *Socialtjänsten - funktion och uppgifter* och kapitel 4. *Rätten till bistånd* och i SOU 2020:47 finns huvudrubriken *Insatser till enskilda* som samlar de tre kapitlen 16. *Insatser efter behovsprövning – bistånd*, 17. *Insatser utan behovsprövning* samt 18. *Utformning av insatser till enskilda*. Dessa kapitel är särskilt intressanta för den här uppsatsens syfte. Men med grund i Esaiasson et al. (2017, s. 211) så är det helheten av en text och därmed dess övergripande mening som är i fokus vid en kvalitativ textanalys, vilket gör att jag även använt mig av andra delar i dokumenten för att skapa en större förståelse av kontexten. Tillvägagångssättet för hur jag genomfört min analys redogör jag för tydligare i avsnitt 4.3.

Socialtjänstlagen är en lagstiftning som genom åren haft många utredningar, kompletteringar och tillägg kopplade till sig. Likaså har förändringar av närliggande lagstiftningar genererat policymaterial som skulle kunna ha en påverkan på lagstiftningen samt tolkningen och tillämpningen av den. Då min uppsats har för avsikt att synliggöra vilka förändringar som skett i diskursen sett till föreställningar om myndighetsutövning, biståndsbestämmelsen och

handläggningen av den i socialtjänstlagen över tid, så har jag valt att använda mig av två slutbetänkanden som utgjort förarbete till socialtjänstlagen. Det valet motiverar jag utifrån min ambition att öka studiens trovärdighet genom dokumentens likvärdighet och jämförbarhet med tanke på dess status, avsändare etcetera. Jag stödjer även mitt beslut på Bacchi och Goodwins (2016, s. 34) rekommendation att vid en WPR-analys använda sig att texter från källor som skapar och utövar policy och den maktposition det innebär. Detta på grund av att de texterna är skapade som ett ramverk där gängse regler och policys kring uppförande i samhället presenteras. Bacchi och Goodwin (2016, s. 22–23) betonar även fördelen med att använda WPR-analysen vid jämförelser av problemrepresentationer över tid, för att därigenom på ett tydligt sätt påvisa hur olika sammanhang kan ge olika problemrepresentationer. Det är någonting som jag tagit fasta på i den här studien och som underbygger både mitt val av studiedesign och empiriskt material.

När det kommer till bakgrundskapitlet och de val och urval jag gjort sett till litterärt material och tidigare forskning så har fokus legat på att presentera en bakgrund till begreppen myndighetsutövning, biståndsbestämmelsen och biståndshandläggning samt förenklad handläggning. Jag har även valt att lyfta fram några förändringar som skett och haft en praktisk inverkan på området och som därför är relevant för läsaren för att förstå kontexten och kommande kapitel. I huvudsak består bakgrundskapitlet av litteratur i form av studier, vetenskapliga artiklar, avhandlingar samt utredningar och dokument från myndigheter som jag bedömt har relevans för uppsatsens ämne och syfte. Den mesta av litteraturen jag använt mig av har jag funnit via referenser, citeringar och kedjesökningar. Jag har även använt mig av sökmotorer, framför allt Göteborgs universitetsbiblioteks sökmotor *Supersök*, men även till viss del *Google scholar*. Ord jag använt mig av i olika kombinationer vid sökningar har varit socialtjänsten, socialtjänstlagen, myndighetsutövning, biståndsbestämmelsen, biståndshandläggning, förenklad handläggning etcetera.

Avgränsningar

Den här uppsatsen utgår tydligt från en lagstiftning som tillhör ämnet socialt arbete. Ett område som därmed bidrar med egna kategorier, indelningar och begrepp. Dokumenten lyfter själva olika avgränsningar som de har haft att förhålla sig till gällande vad som ingått och inte i deras uppdrag. Men den här uppsatsen har policy och policyskapande i fokus, vilket gör att det sociala arbetets kategoriavgränsningar inte blir lika relevant. Med det sagt så kommer inte uppsatsen att beröra kategorier såsom tvångsvårdslagstiftningarna LVM och LVU och inte heller de delar

av policydokumenten som lyfter fram socialtjänstens arbete, verksamheter och insatser som är kopplat till barn och ungdomar under 18 år eller LSS- lagstiftningen. Motivet till de avgränsningar jag gjort för studien härleds till uppsatsens begränsade omfattning och syfte.

4.3 Tillvägagångssätt

Avsnitt 3.1 har redogjort för poststrukturalismen och diskursanalysen som en teoretisk utgångspunkt och avsnitt 3.2 har utförligt beskrivit frågorna som ingår i Bacchis WPR- analys samt vad de är tänkta att syfta till i analysen. Nedan kommer jag redogöra för hur jag använt mig av teorin och operationaliserat frågorna för att genomföra diskursanalysen i den här uppsatsen.

I den här studien har jag valt att använda mig av fråga 1–2 samt 4–5 ur Bacchis WPR- analys. De frågorna hjälper mig att besvara uppsatsens syfte och frågeställningar, eftersom de frågorna betonar problematiseringen, vilka föreställningar som kan ligga till grund till det, vad det är som lämnas oproblematiserat samt vilka effekter detta kan ge. Att jag valt att inte ta med fråga tre och sex i min analys beror dels på begränsningar i uppsatsens omfattning, dels på frågornas karaktär som kräver en mer genomgående behandling. Jag anser även att de delar av fråga tre och sex som skulle kunna bidra till att besvara studiens frågeställningar tillgodoses genom de övriga frågorna. Mitt val att inte låta samtliga frågor ingå vid genomförandet av min analys backar jag upp med Boréus och Bergströms (2018, s. 273) resonemang om att valet av vilka frågor som ingår i studien bör baseras på relationen till den specifika forskningsfrågan.

Därmed kommer uppsatsens operationaliseringsschema att se ut som följande:

1. Vad är, enligt slutbetänkandet, problemet med/kring biståndsbestämmelsen i socialtjänstlagen?
2. Vilka underliggande föreställningar om problemet framträder i slutbetänkandet?
3. Utifrån de problemrepresentationer som framträder genom analysfråga 1; vad är det som lämnas oproblematiserat kopplat till biståndsbestämmelsen i slutbetänkandet?
4. Utifrån svaren på frågorna ovan; vilka effekter och konsekvenser kan problemrepresentationerna ha för biståndsbestämmelsen och handläggningen av den?

Som beskrivet i avsnitt 4.2 så har det empiriska materialet som utgör underlag för denna studie varit omfattande. För att selektera i materialet gällande vad som kunde vara relevant för att besvara uppsatsens frågeställningar så började jag med att gå igenom de avsnitt i de båda slutbetänkandena som på olika sätt berörde biståndsbestämmelsen. Eftersom materialet har varit digitalt har jag sökt i innehållsförteckningarna på de områden som kan ha en beröringspunkt samt och använt mig av olika sökord såsom: rätten till bistånd, biståndsbeslut, myndighetsutövning, individuell insats etcetera.

Efter att ett första urval av textavsnitt gjorts började jag läsa dem mer ingående och genom att göra det kunde jag identifiera ett flertal problemrepresentationer som framkom kring biståndsbestämmelsen. Bacchi och Goodwin (2016, s. 20) belyser komplexiteten i att den här formen av texter ofta innehåller flera olika problemrepresentationer, både större och mindre. Jag fick därmed aktivt identifiera och kategorisera de problemrepresentationer jag fann och sedan gå vidare med de problematiseringar som jag bedömde var mest frekventa och relevanta.

Som ett andra steg i analysen så läste jag texterna noggrant och upprepade gånger med samtliga frågor från mitt analyschema i bakhuvudet. Jag har använt mig av Bacchis (2009, s. 3) arbetsmetod att utgå ifrån policyförslag och sedan arbeta mig baklänges. Detta för att hitta betydelsefulla passager och stycken som innehöll binärer, nyckelbegrepp och kategorier som tillsammans bildade diskursiva mönster och teman i texterna och därmed var relevanta för den fortsatta analysen.

Den tredje analysfrågan utifrån mitt operationaliseringsschema fokuserar på vad som lämnas oproblematiserat och Bacchi och Goodwin (2016, s. 22) betonar att här så tillåter analysen tystnaden i texten att tala. Den avslutande analysfrågan belyser vilka effekter som kan ha framkommit utifrån textens problematiseringar samt om och hur den förståelse som framträder kring biståndsbestämmelsen påverkar de individer som kommer i kontakt med densamma, såsom socialsekreterare/ biståndshandläggare, klienten och anhöriga.

Jag har valt att presentera det empiriska materialet och analysen av den i en kronologisk uppdelning där analysen av de båda slutbetänkandena presenterats separat. Detta har jag gjort för att skapa en så tydlig framställan som möjligt. I kapitel sex presenterar jag en sammanfattning och diskussion av resultaten av analysen.

4.4 Reliabilitet, validitet och reflexivitet

I en kvalitativ studie som min, där utgångspunkten är konstruktivistisk, är det såklart svårt att prata om studiens analys och resultat som någonting objektivt. Bryman (2018, s. 465 – 475) beskriver hur användandet av begreppen reliabilitet och validitet som kriterier för kvalitet i en studie skiljer sig mellan den kvantitativa och den kvalitativa forskningen och att bedömningsgrunderna inte kan vara desamma eftersom utformningen av studier skiljer sig markant åt. Winther Jørgensen (2000, s. 123) lyfter att inom diskursanalysen så är ett sätt att bedöma validitet av en analys att i stället se till dess *fruktbarhet*. Med det menas den förklaringskraft som återfinns i analysramen och där inkluderas även förmågan till att kunna ta fram nya förklaringar och ny kunskap. Valet att använda Bacchis (2009) etablerade analysmodell i min studie anser jag ökar studiens validitet. Detta eftersom det finns mycket teoretiskt material kopplat till modellen samt flera andra studier som använt samma modell och som därmed kan ge guidning i tillämpningen.

Begreppet reflexivitet omnämns i sammanhang kring kvalitativ forskning och innebär bland annat att studiens författare bör reflektera kring sin metodanvändning. Därtill även konsekvenserna kring den, sina värderingar samt den kulturella och sociala kontext som författaren befinner sig i och hur det kan ha påverkat studiens resultat. Därmed blir författarens förförståelse av ämnet även av stor betydelse för hur frågan studeras, vilka perspektiv som tas och vilka tolkningar som görs. Jag har en bakgrund som socionom och i och med det befunnit mig i socialtjänstens kontext. Jag har därmed mött vissa av målgrupperna jag beskriver i uppsatsen och i praktiken tillämpat socialtjänstlagens biståndsbestämmelse. Jag är därför medveten om att min praktiska erfarenhet troligen haft en påverkan på det sätt jag tagit mig an studien, de tolkningar jag gjort och de resonemang jag fört.

4.5 Metoddiskussion

Resultatet, tolkningarna och resonemangen i en kvalitativ diskursanalys är mycket beroende på de val som uppsatsskrivaren gör. Några av de valen jag gjort för den här uppsatsen har jag presenterat och argumenterat för ovan, sett till användandet av WPR- modellen och min operationalisering av den, teorierna jag valt samt de litterära källorna till bakgrundskapitlet. Jag har även insikt i att andra val och perspektiv att närma sig frågan på hade kunnat leda till andra tolkningar och diskussioner.

I min studie har jag valt att använda mig av offentliga dokument i form av två slutbetänkanden. En fördel med att använda *naturligt förekommande material* är att författaren inte har möjlighet att påverka materialet, såsom vid till exempel en intervjustudie (Winther Jørgensen 2000, s. 117). Som tidigare nämnt finns det många utredningar och policydokument kopplade till socialtjänstlagen och där har jag gjort ett aktivt val att använda mig av två dokument med samma status, för att öka likvärdigheten i analysen. Men det omfattande tidsperspektivet har även bidragit till att en stor skillnad framträtt i analysen och jämförelsen mellan materialen. Resultatmässigt hade det säkert kunnat se annorlunda ut om jag använt mig av policydokument från slutet av 1990-talet alternativt början av 2000-talet i stället för slutbetänkandet till ursprungslagen. Att jag valt att inte designa mig studie på det viset, förutom aspekten av likvärdighet mellan dokumenten, är att förarbetena till SoL (2001:453) mest betraktas vara en redaktionell och språklig översyn med ett förtydligande av kapitelindelning etcetera (Nordebrink 2021, s. 92). En annan utmaning jag haft med analysarbetet kopplat till empirin är att dokumenten från de två olika tidpunkterna har just en annorlunda utformning och språklig uppbyggnad. Detta är en aspekt som har påverkar hur uppsatsens analysframställan gjorts.

Som ovan nämnt så finns det mycket material kopplat till Bacchis WPR- analys vilket utgör ett stöd vid tillämpningen av modellen i denna studie. Enligt Bergström och Boréus (2018, s. 294) så får WPR – modellens frågor ibland kritik för att vara breda och otydliga, något även jag upplevt i processen. I ett försök att undvika det problemet i så stor mån som möjligt under studiens gång, så har jag grundligt läst frågorna och dess kontext samt kompletterat min tolkning och förståelse av frågorna med Esaiasson et al. (2017, s. 217) svenska översättning.

5. Resultat och Analys

I det här kapitlet kommer resultatet och analysen av de båda policydokumenten, SOU 1977:40 och SOU 2020:47, att presenteras. Resultatet och analysen framställs separat i en kronologisk uppdelning av de båda utredningarna. Analysens första fråga inleder med att besvarar vad slutbetänkandena anser vara problemet med eller kring biståndsbestämmelsen och den andra frågan fortsätter med att besvara *hur* just den problemrepresentationen möjliggjorts. Fråga tre tar sikte på att synliggöra perspektiven som utelämnas i och med den givna problembilden och fråga fyra avslutar med att redogöra för vilka effekter eller konsekvenser just de här problemrepresentationerna kan få.

5.1 SOU 1977:40 Socialtjänst och socialförsäkringstillägg - Lagar och motiv

1. Vad är, enligt slutbetänkandet, problemet med/kring biståndsbestämmelsen i socialtjänstlagen?

Den första frågan i min tolkning av Bacchis WPR- analys syftar till att identifiera en eller flera problemrepresentationer som framkommer i policytexten. I SOU 1977:40 så uppenbarar sig en övergripande problemrepresentation som främst fokuserar på avsaknaden av en sammanhållen sociallagstiftning och därmed även tillgången på en övergripande biståndsbestämmelse. I SOU 1977:40 så framträder bilden av att en enhetlig lagstiftning och biståndsbestämmelse är lösningen på flera problem, vilket därmed gör frånvaron av dessa till en tydlig problemrepresentation. Nedan presenterar jag några perspektiv där det visar sig.

Enhetlig lagstiftning och biståndsbestämmelse

Socialtjänstlagen (1980:620) är den lagstiftning som SOU 1977:40 var slutbetänkande till. Vid socialtjänstlagens uppkomst avsåg lagen att ersätta de tre tidigare separata vårdlagarna socialhjälpslagen (från 1956), nykterhetsvårdlagen (från 1954) och barnavårdslagen (från 1960). Vid tidpunkten var socialhjälpslagen främst uppbyggd kring hjälp med ekonomiskt stöd. Den starka kopplingen mellan behovet av ekonomiskt stöd och annan hjälp gjorde att en individ, i många fall, behövde vara i behov av ekonomisk hjälp för att kunna få annat stöd. De övriga två lagstiftningarna kunde bistå med vissa omvårdande insatser till berörda grupper (SOU 1977:40, s. 113–116, 118). De tre lagstiftningarna har dock en beskrivning kring sig att i praktisk mening vara mycket detaljerade och hårt styrande på en individnivå och de var därför svåra att tillämpa. Problemrepresentationen som framträder är att de tidigare lagstiftningarna varit oflexibla och svårtillgängliga, mycket på grund av att hjälpen varit knuten till målgrupp

och vårdområden (SOU 1977:40, s. 118 – 119). Det upplevdes inte heller att individens delaktighet och självbestämmande över sin situation fick utrymme i de äldre lagarna. Följande citat påvisar att lösningen ansågs vara en modern sammanhållen lagstiftning och biståndsbestämmelse:

Även i den nya socialtjänstlagen måste bl. a. den enskildes grundläggande rätt att erhålla bistånd i olika former bestämmas och ges en fast reglering. [...] Socialtjänstlagen bör nämligen till stor del få en utformning som avviker från de nu gällande socialvårdslagarnas detaljreglering och ges karaktär av en målorienterad ramlag. Det viktigaste blir här att ange intentionerna och syftet med verksamheten i dess helhet liksom för dess olika delar. Denna typ av lagstiftning tillerkänner socialtjänsten stora möjligheter att i samarbete med den enskilde bestämma på vilka vägar man skall nå de angivna målen (SOU 1977:40, s. 68).

Nya målgrupper

I och med att de separata vårdlagstiftningarna ansågs vara oflexibla och otillgängliga så framträder problembilden av att det fanns flera målgrupper i samhället som eventuellt varit i behov av stöd från samhället, men inte kunna få det. SOU 1977:40 betonar att en ny biståndsbestämmelse i en ny socialtjänstlag bör öppnas för nya målgrupper vilket illustreras av följande citat:

Det valda sättet att bestämma rätten till bistånd, vilket har sin utgångspunkt i frågan om den enskildes möjligheter att klara sin livsföring, leder emellertid till att nya grupper förs in under denna rätt. [...] En generell regel om rätt till samhällets hjälp för alla dem som är i behov därav för sin försörjning och sin livsföring i övrigt kommer att inrymma, förutom de grupper som nyss angivits, även andra som behöver hjälp från samhällets sida. Det gäller t. ex. de äldre och handikappade som i sitt dagliga liv är beroende av andras insatser (SOU 1977:40, s. 121).

Förebyggande insatser och individuella insatser

Under början och mitten av 1900-talet sker större förändringar i samhället. Däribland reformarbeten som resulterar i ett ökat offentligt åtagande, bland annat genom utvecklingen av socialförsäkringssystem, offentlig barnomsorg och allmänna pensioner. Tillsammans med en ekonomisk högkonjunktur bidrar reformerna till ett generellt högre välstånd bland medborgarna i samhället. I SOU 1977:40 (s. 96 – 107) framträder en bild av att stort fokus ska läggas på förebyggande arbete i olika former. Socialtjänsten ska vara delaktiga i samhällsplaneringen på en övergripande nivå och på en organisatorisk- och individuell nivå så ska arbetet fokusera

mycket på information och allmänna insatser ska vara utformade som en servicefunktion. Detta för att förebygga och minska att medborgarna får ett behov av att söka individuellt biståndsbedömda insatser.

Trots ovan beskrivning om att generella insatser från samhället och socialtjänsten kan förebygga ett individuellt hjälpbehov så är SOU 1977:40 (s. 73 - 81) tydlig med att samhället bör inneha *det yttersta ansvaret* för sina medborgare. Det innebär att det därför fortfarande behöver finnas ett sätt att tillgå ett individuellt prövat stöd. Slutbetänkandet föreslår därmed en vidgning av biståndsbestämmelsen i en ny socialtjänstlag. Vilket inte bara innefattar nya målgrupper. SOU 1977:40 (s. 116 – 120) föreslår även att individens rätt till bistånd bör utökas och att den tidigare möjligheten för kommunerna att skilja på obligatorisk eller frivillig socialhjälp tas bort.

2. Vilka underliggande föreställningar om problemet framträder i slutbetänkandet?

Bacchis (2009) andra fråga har ett dekonstruerande syfte för att synliggöra *hur* det är möjligt att de aktuella problemrepresentationerna har uppstått. Detta görs genom att tydliggöra antagandena som diskursen bygger på. Detta gör jag genom att bland annat lyfta fram ett antal nyckelkoncept, binärer och kategorier som jag funnit i SOU 1977:40.

Det offentliga ansvar och det yttersta ansvaret

Till att börja med så framträder en tydlig föreställning som problemrepresentationen bygger på. Det är idén om att det går att bygga bort sociala problem i ett samhälle och att det är *det offentliga ansvar* att på olika sätt göra det. Fråga ett har presenterat tankarna om generella bidrag och det statliga reformarbetet som genomfördes på flera socialpolitiska områden i början och mitten av 1900-talet. De förändringarna bygger på ett tankemönster om att en höjd levnadsstandard på en generell nivå i samhället kan förebygga och därmed undvika flera sociala problem på en individuell nivå. Samma underliggande föreställning återfinns i resonemangen kring att ett av socialtjänstens viktigaste uppdrag är förebyggande arbete. Detta både genom att socialtjänsten ska få en större roll i samhällsplaneringen samt att socialtjänsten i stor utsträckning ska bistå med service och information i ett förebyggande syfte.

Två nyckelkoncept som framträder i SOU 1977:40 är att det socialpolitiska området bygger på *det offentliga ansvar* och idén om att det ska vara aktivt och omfattande. Det framträder även ett antagande om att det är kommunen som bör ha *det yttersta ansvaret* för sina invånare. Med det menas att det är på kommunal nivå det yttersta ansvaret för individens välbefinnande ska ligga,

oavsett andra huvudmän eller omständigheter. Detta sett till både till ett ekonomiskt- och omsorgsmässigt ansvar.

[...] Det framstår därför som angeläget att ett organ i samhället tilläggs uppgiften att förmedla hjälpinsatser från andra samhällsorgan och tillgodose det behov av bistånd som därutöver kan föreligga i det enskilda fallet. Först härigenom skapas garantier för att den som behöver samhällets bistånd ges det stöd och den hjälp som i varje särskilt fall kan vara erforderliga. Det bör därför fastläggas vilket organ som har det yttersta ansvaret för att den enskilde bereds erforderlig hjälp. Kommunen är den organisatoriska enhet som har de bästa förutsättningarna härför. Kommunen bör därför tilläggas ett yttersta ansvar för den enskildes sociala situation (SOU 1977:40, s. 77).

Service eller bistånd

Ett socialförsäkringssystem som bygger på generella förutsättningar kan emellertid inte reglera alla de situationer där den enskilde har behov av samhällets insatser. Systemet måste därför kompletteras med en rätt till bistånd i de fall socialförsäkringen ej tillgodoser den enskildes behov av hjälp till sin försörjning och sin livsföring (SOU 1977:40, s. 179).

Citatet ovan visar resonemanget om en vidgad biståndsbestämmelse ur två bemärkelser. Den ena är att det kan finnas situationer som de generella bidragen och den ökade levnadsstandarden inte kan avhjälpa, däribland ålderdom och funktionsnedsättning, och att bestämmelsen därför ska innefatta nya målgrupper. Det andra resonemanget handlar om att kommunernas möjlighet till att skilja på obligatorisk eller frivillig socialhjälp inte längre behövs. Detta eftersom den ökade levnadsstandarden och de generella bidragen gjort att behovet av tillfällig ekonomisk hjälp förändrats och minskat. Därtill finns en tanke om att socialtjänstens förebyggande arbete kommer att fånga upp individer tidigare samt bryta stigmat av att söka hjälp från samhället. I och med det så kommer de individer som tidigare kategoriserats in under den frivilliga hjälpen inte längre vara aktuella i samma bemärkelse. Kvar blir därmed de individer som tidigare varit berättigade till kommunens obligatoriska socialhjälp. Utifrån det resonemanget så kommer det enbart vara de som verkligen behöver hjälp som söker och beviljas hjälp, vilket därmed motiverar utökningen av rätten till hjälp i och med den nya biståndsbestämmelsen. Viktigt att tillägga är att det ändå riktades kritik från flera remissinstanser mot en vidgning av biståndsbestämmelsen. Det fanns en oro kring att besvärinstanser skulle göra generösare bedömningar än kommunen och därmed begränsa det kommunala självstyret. Det uttrycktes även en oro över att lagstiftningen blev för allmänt utformad och att det skulle medföra

standardskillnader mellan kommuner, godtycke samt bristande rättssäkerhet i och med att den enskilde inte kunde få en tydlig uppfattning om sina rättigheter (SOU 1977:40, s. 67–68).

I SOU 1977:40 återfinns binärerna *service* och *bistånd* och hierarkin de emellan är tydlig. Det står klart att en biståndsbestämmelse ska finnas, men det är socialtjänstens struktur- och serviceinriktade uppdrag som främst är i fokus.

Till utredningens viktigaste förslag hör de som gäller socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen och andra insatser som syftar till att främja den sociala utvecklingen. Den ökade betydelse utredningen vill ge verksamhetens strukturinriktade och allmänt inriktade insatser markeras också genom den föreslagna benämningen socialtjänst. Begreppet socialvård syftar enligt utredningen på insatser för den enskilde, medan socialtjänst bättre täcker både de samhällsinriktade och de individinriktade insatserna (SOU 1977:40, s. 60).

I fråga ett problematiseras vårdlagstiftningarna, då de ses som otillgängliga på grund av deras detaljstyrning och fixering vid målgrupper och vårdkategorier. Som en lösning på detta föreslås att den nya lagstiftningen ska utformas som en målinriktad ramlag. Lagen ska bygga på demokrati, jämlikhet och solidaritet samt trygghet.

Dessa mål för socialtjänsten knyter an till värderingar och krav som bildar grund för hela det demokratiska samhällslivet. De utgör följaktligen en viktig grundval för såväl lagstiftning som andra riktlinjer avseende olika former av samhällsverksamhet (SOU 1977:40, s. 66).

Slutbetänkandet fortsätter resonemanget kring att lagstiftningen borde ta större kliv bort från detaljstyrningen genom att belysa att en ny socialtjänstlag måste baseras på klientens delaktighet och självbestämmande. Viktiga aspekter är även professionens kunskap och kommunernas förutsättningar samt att lagen måste vara rustad att kunna hantera förändrade omständigheter i samhället.

Som redan antytts ger en ramlagstiftning större frihet vid val av tillvägagångssätt än en lagstiftning med detaljbestämmelser. Därmed kan också större hänsyn tas till den enskildes behov och önskemål. Likaså blir det möjligt att på ett bättre sätt tillvarata de förtroendevaldas och de anställdas kunskaper och erfarenheter. En sådan lag bör därmed rymma större förutsättningar än den nuvarande lagstiftningen att utifrån de angivna målen och värderingarna tjäna berörda enskilda personer och grupper. Inom ramen för en sådan lag ryms också skillnader som beror på olika förutsättningar och behov och på förändringar som med tiden följer av nya kunskaper grundade på forskning och praktiska erfarenheter. En målorienterad reglering kommer att kunna

främja en fortgående utveckling av socialtjänsten eftersom lagen inte låser verksamheten i fixerade rutiner och handlingsmönster (SOU 1977:40, s. 68 - 69).

Nya målgrupper och helhetsbedömning

Som ovan nämnt så är SOU 1977:40 tydlig med att nya målgrupper ska innefattas i en generell biståndsbestämmelse i en ny socialtjänstlag. Målgrupperna äldre och handikappade omnämns särskilt i detta sammanhang, medan de grupper som tidigare kunnat få stöd från de olika vårdlagarna även fortsättningsvis ska kunna få det från en ny biståndsbestämmelse. SOU 1977:40 (s.127–128) omnämner att en grund till det här resonemanget återfinns i att en industrialisering och modernisering av samhället gjort att en förskjutning av ansvar kring dessa målgrupper skett – från familjen till staten och kommunerna. I det tankesättet så återfinns nyckelkoncepten *det offentligas ansvar* och *det yttersta ansvaret*. Målgrupperna äldre och handikappade blir således även två olika subjekt och tydliga kategorier utifrån hur slutbetänkandet betraktar dem, deras hjälpbehov och vem som ansvarar för att tillgodose behoven.

Andra nyckelkoncept som SOU 1977:40 lyfter fram är *helhetssyn*, *delaktighet* och *självbestämmande*. I begreppen ligger att en generell biståndsbestämmelse ska betrakta behovet av hjälp. Inte specifikt orsaken till behovet, förutom att en individ inte klarar sin egen livsföring. Sett till hur socialtjänsten ska organisera sitt arbete i kontakt med individen så framkommer idén om att socialtjänsten som organisation ska utformas med helhetssyn och arbeta bortom det tidigare rådande stuprörstänkandet. I stället ska arbetet organiseras utifrån en bred generell kunskap om sociala problem som kan förekomma över generationsgränser inom en familj eller innefatta fler olika problemområden. Även grupperns specifika omständigheter, villkor och sociala miljö spelar en viktig roll för helhetssynen. Genom att tillämpa det arbetssättet kan socialtjänsten möta individen eller familjen där den befinner sig och inte enbart se till en isolerad problematik. Tanken är även att individer ska ses som mer än sina symptom eller problematik. Därför ska en strävan ligga i att hitta en sammanhållen metod för att lösa problemen, med en utgångspunkt i att individen vet bäst själv kring sin situation och vilken hjälp hen behöver. Resonemanget gör det tydligt att tonvikten ska ligga på individen och dennes samlade situation. Utgångspunkten är att individen är kapabel att, med rätt stöd från socialtjänsten, kunna lösa sina problem. Detta är ett tydligt steg bort från det tidigare bemyndigande synsättet där socialsekreteraren förfogade över kunskapen och makten.

I principbetänkandet har SU framhållit som viktigt att klienterna har medbestämmande i handläggningen av sitt ärende och att individriktade insatser grundas på den enskildes frivilliga medverkan. [...] Valet av insatser skall därmed göras tillsammans med den eller dem det gäller. I underlaget för detta val måste ingå gemensam bedömning av den aktuella situationen och den enskildes eller familjens egna möjligheter. [...] Vidare måste hänsyn tas till de faktiska möjligheter som socialtjänsten har. SU anser att arbetsprocess, lösningar och beslut skall vara resultat av gemensamma insatser och att den enskilde också skall kunna uppfatta saken så. I samarbetet bör gälla att klienten själv behåller ansvaret för sin situation (SOU 1977:40, s. 168).

3. Utifrån de problemrepresentationer som framträder genom analysfråga 1; vad är det som lämnas oproblematiserat kopplat till biståndsbestämmelsen i slutbetänkandet?

Fråga tre i min tolkning av Bacchis (2009) WPR- analys fokuserar på att lyfta fram vad som lämnas oproblematiserat i de problemrepresentationer som fråga ett lyft fram. I min analys av SOU 1977:40 så har det framkommit resonemang om att en stark offentlig sektor ska genomsyra samhället. Detta genom bland annat statliga generella bidragssystem och en aktiv socialpolitik. Men även genom att befästa kommunens yttersta ansvar för sina invånare genom en ökad social service och förebyggande arbete. En vidgad biståndsbestämmelse i den nya socialtjänstlagen ska även fånga upp nya målgrupper och vara tillämplar vid alla tänkbara eventualiteter. I och med den tolkningen så framträder en bild av att andra alternativ till *det offentligas ansvar* inte är möjlig eller att det skulle vara en sämre lösning. Visst framkommer individens egna ansvar för sig och sin familjs situation samt andra huvudmäns ansvar för sina områden. Men en tydlig riktning på diskursen är ändå urskiljbar, vilken innebär att det är samhället som har det huvudsakliga ansvaret för sina medborgare.

Ett perspektiv i sammanhanget som inte framkommer så tydligt tillsammans med problemrepresentationen är att i och med ambitionen att bygga bort och förebygga sociala problem på samhällsnivå så framträder en rollfördelning och en begränsad uppfattning om individens kapacitet. Samhällets tilltro till individens eget ansvarstagande, självständigt beslutsfattande, valfrihet och förmåga att hantera sin egen situation framträder som reducerad tillsammans med en önskan om individers likformighet. En förskjutning i synen på rollfördelning och ansvar framträder även på andra sätt. Exempelvis så har familjen och det privata nätverket historiskt spelat en mycket stor roll för individens ekonomiska- och omsorgsmässiga välmående, likväl som kyrkan, frivilliga- eller ideella organisationer eller filantropi. Dessa parter delaktighet omnämns i slutbetänkandet i varierande grad, men har fått en mer tillbakadragen roll jämfört med tidigare. I SOU 1977:40 omnämns privata utförare av

insatser endas kort i samband med placeringar av barn i privata hem, inte som någon form av samarbetspartner eller aktör.

I det övergripande resonemanget om att ansvaret för omsorgen av barn och äldre samt sjuka och funktionsnedsatta bör förflyttas från familjen till samhället så framträder ytterligare en tanke om tidigare nämnda likformighet. Däri ligger en föreställning alternativt en önskan om att samtliga individer kan och ska uppnå samma, eventuellt höga, levnadsstandard respektive omsorgsstandard med en enhetlig aktör - i det här fallet *det offentliga*. Vad som inte framgår lika tydligt, trots slutbetänkandets betoning på helhetssyn och individens delaktighet i sina biståndsbedömda insatser, är om och hur en individualitet och personanpassad lösning på problemen kan framträda. Därmed uppstår en risk att diskursinriktningen och tanken om genererad likformighet i stället konstruerar samma låga standard för alla.

I och med att biståndsbestämmelsen öppnar upp för fler målgruppers hjälpbehov så skapas också nya subjekt med tillhörande föreställningar om individers förutsättningar och position i samhället. En identitetskonstruktion som uppstår i och med förändringen är bilden av att man som äldre och handikappad blir någon som samhället ska ta hand om. Således kan det även medföra en stigmatisering för individen, då man inte vill ligga samhället till last. Likväl förändras samhällets bild av en äldre. Från att ha varit en person som bidragit till familjen och samhället med förmågor i form av kunskap och erfarenhet, även efter att arbetslivet avslutats, till att vara en person som är i behov av bistånd från socialtjänsten. Parallellt med den identitetskonstruktionen kan de nya målgrupperna även betraktas få en identitet av att vara grupper i samhället med rättigheter att utkräva. De kan även komma att betraktas som grupper förtjänta av hjälp från samhället.

4. Utifrån svaren på frågorna ovan; vilka effekter och konsekvenser kan problemrepresentationerna ha för biståndsbestämmelsen och handläggningen av den?

Den sista frågan i min adaption av WPR-analysen syftar till att lyfta vilka effekter eller konsekvenser som den framställda problemrepresentationen kan ha för biståndsbestämmelsen alternativt handläggningen av den. Tanken är att vissa grupper gynnas medan andra grupper kan missgynnas av hur problembilden formuleras. Utgångspunkten för den här frågan blir de tre olika sätten effekter kan uppstå i, det vill säga diskursiva, subjektifierade samt upplevda effekter (Bacchi 2009, s. 15).

Sett till *diskursiva effekter* och hur socialtjänstlagen och biståndsbestämmelsen framställs, så existerar de inte i den formen vi känner till dem idag, och det beskrivs vara ett problem. SOU 1977:40 framställer rådande lagstiftningar som omoderna och begränsade. Det gör dem svåra för kommunerna att tillämpa och otillgängliga för flera olika grupper i samhället. Även de individer som skulle kunna vara aktuella för lagstiftningarna har svårt att få tillgång till stöd och hjälp. Så som problemrepresentationen framställs återfinns också en diskursiv syn på vad socialtjänsten och dess uppdrag är och vad det borde vara sett till bland annat tillgänglighet och service. Den diskursiva synen markerar även vem som kan söka hjälp samt vem som ansvarar för att ge hjälp. I likhet med det återfinns även diskursiva effekter kring synen på det övergripande ansvaret för medborgarnas ekonomiska- och omsorgsmässiga välbefinnande.

De tre olika vårdlagarna, socialhjälpslagen, nykterhetsvårdslagen och barnavårdslagen, som existerar vid skapandet av SOU 1977:40 konstruerar tydliga målgrupper och därmed även *subjektifierande effekter*. De målgrupper som innefattas av lagstiftningarna blir tydliga subjekt med tillhörande attribut och det finns en särpräglad syn från samhället kring deras hjälpbehov. Lagstiftningarna skapar således även distinkta utestängningseffekter för de grupper som till exempel har ett omvårdnadsbehov, men inte ett ekonomiskt behov (som redogjort för under fråga 1).

Upplevda effekter kan tillskrivas, i likhet med ovanstående, individer som är i behov av hjälp men som inte får tillgång till det på grund av hur lagstiftningarna är utformade. Därtill hör även vem som betraktas som hjälpbehövande och inte. En annan aspekt på inramningen av problemet är kommunens ansvar. En problemformulering som belyser att ett sammanhållet ansvar inte har funnits tidigare uppmärksammar indirekt även organiseringen av insatser med vård- och omsorginriktad karaktär samt finansieringen av dessa. Genom att betrakta kommunens ansvar för sina invånare som en begränsad angelägenhet så har också den offentliga finansieringen kunnat hållas på en lägre nivå.

5.2 SOU 2020:47 Framtidens socialtjänst - En ny socialtjänstlag

1. Vad är, enligt slutbetänkandet, problemet med/kring biståndsbestämmelsen i socialtjänstlagen?

Den första frågan i min operationalisering av WPR-analysen syftar till att belysa den problemrepresentation som framträder kring biståndsbestämmelsen och biståndshandläggningen. Den övergripande problembilden som framkommer i direktivet till SOU 2020:47 (s. 230) är att biståndsbestämmelsen och biståndshandläggningen, tillsammans eller var för sig, har blivit ett problem. Detta betraktat antingen direkt eller indirekt. Socialtjänstens långsiktiga och förebyggande arbete beskrivs ha minskat till förmån för individuellt biståndsbedömda insatser och problembilden som förs fram går att se ur tre olika perspektiv.

För *individ* beskrivs processen fram till hjälp och stöd från socialtjänsten som stelbent och byråkratisk och därmed svårtillgänglig för medborgaren. Behovsprövningsprocessens personutredningar framställs vara integritetskränkande för individen och hjälpen som finns att tillgå från socialtjänsten upplevs inte vara tillräckligt anpassad utifrån individens egen situation eller upplevda behov. Den bild som framträder beskriver hur socialtjänsten upplevs som otillgänglig och att människor blir avskräckta från att söka hjälp. Det i sin tur antas leda till att människor inte får den hjälp som de behöver eller har rätt till samt inte får den i rätt tid (SOU 2020:47, s. 688 – 689).

För *professionen* problematiseras biståndshandläggningen som en administrativ börda som bidrar till en hög arbetsbelastning som i många fall skulle kunna undvikas. Genom minskad byråkrati skulle en effektiv resursanvändning kunna tillämpas och därigenom skulle personalens tid och kompetens kunna läggas på mer komplexa ärenden och individer med omfattande behov av stöd och hjälp (SOU 2020:47, s. 690–691). Det framträder även en uppfattning om att socialsekreterarens/ biståndshandläggarens professionella handlingsutrymme har minskat, vilket tydliggörs med följande citat.

En betydande del av professionens arbetstid läggs på administration eller annat arbete som inte är direkt relaterat till brukarna. För mycket administration och en alltför detaljerad styrning minskar handlingsutrymme för professionen. Det påverkar och riskerar att minska värdet i mötet med brukaren (SOU 2020:47, s. 68).

Ur ett *organisatoriskt* perspektiv så handlar problembeskrivningen bland annat om att ett akutstyrt utredningsarbete blivit en belastning för kommunens budget, då akuta insatser ofta är mer resurskrävande sett till insatsernas kostnader och personalens arbetsinsatser. Att i ett förebyggande syfte erbjuda insatser i ett tidigt skede beskrivs därmed som fördelaktigt. Att det finns lokala förutsättningar och behov att ta hänsyn till är också en faktor som problematiseras (SOU 2020:47, s. 689 – 691).

Utifrån ovan beskrivning så framträder en huvudsaklig problembild som framställer att socialtjänstlagens biståndsbestämmelse och handläggningen av den har blivit till ett problem. Förklaringsmodellen till problembeskrivningen baseras på antagandet om att mycket av socialtjänstens fokus har förskjutits från att arbeta förebyggande till ett arbetssätt som domineras av akutstyrd biståndsbedömning. Det arbetssättet beskrivs medföra detaljstyrning, godtycklighet i biståndsbesluten samt ojämlikhet mellan kommuner. Det framkommer en tydlig önskan om att skifta fokus tillbaka till ett mer förebyggande perspektiv, då tanken är att det kan förskjuta behovet av mer omfattande insatser till ett senare tillfälle (Dir. 2017:39, s. 2–3).

2. Vilka underliggande föreställningar om problemet framträder i slutbetänkandet?

Problemrepresentationen som framträder genom fråga ett presenterar en bild av att biståndsbestämmelsen och handläggningen av den har blivit ett problem och ett hinder för samtliga inblandade. Utifrån den problembeskrivningen fortsätter nu min analys med stöd av Bacchis (2009, s. 4–9) andra fråga som undersöker vilka föreställningar eller antaganden som kan ligga till grund för problembeskrivningen och därmed möjliggöra den. I ett försök att identifiera ett språkligt mönster i SOU 2020:47 är några av de binärer jag återfunnit i texten *bistånd/ service, professionen/ den enskilde* och *det offentliga/ andra aktörer*. Även i analysen av denna text kommer jag att presentera begreppen *självbestämmande* och *delaktighet* som nyckelkoncept.

Bistånd eller service

En stor del av utredningen (SOU 2020:47, s. 230, 674–675) ägnas tillvägagångssättet som socialtjänsten ska kunna tillhandahålla stöd, hjälp och insatser på för att de ska vara tillgängliga för individer. Ett särskilt utrymme ägnas metoden *förenklad handläggning* som utredningen fått ett tydligt uppdrag från direktivet (Dir. 2017:39, s. 3, 15) att utreda samt lämna förslag om att införa. Avsnitt 2.3 i denna uppsats har redogjort mer djupgående för begreppet, men kort beskrivet så existerar ett grundantagande om att det finns två sätt som en enskild individ kan få tillgång till insatser från socialtjänsten; genom bistånd eller genom service.

Den diskurs som varit rådande inom socialtjänstens arbete under en längre tid är tanken om att en individ kan erhålla bistånd och individuella insatser från socialtjänsten om socialtjänsten anser att man har rätt till dem. Kopplat till det här tankesättet finns en utredningsprocess och myndighetsutövning med utgångspunkt i biståndsbestämmelsen, vilket enbart socialtjänsten kan utöva i nuvarande lagstiftning. Motsatsen till detta synsätt är att den enskilde individen har bäst kunskap om sin situation och vad den skulle kunna bli hjälp av. Utifrån det förhållningssättet betraktas socialtjänstens insatser som service, vilka ska erbjudas den enskilde, snarare än ansökas om. Detta illustreras genom citatet nedan.

Synsättet betonar den enskildes kapacitet att själv bedöma sina behov och formulera vilka insatser som behövs. Den primära uppgiften för socialnämnden blir att tillhandahålla de insatser som enskilda efterfrågar (SOU 2020:47, s. 674 – 675).

De olika perspektiven att betrakta tillhandahållandet av insatser på, bistånd eller service, konstruerar var för sig olika sätt att se på subjektet klient och subjektet socialsekreterare/ biståndshandläggare. Det skapar föreställningar om tillhörande egenskaper och förmågor. SOU 2020:47 (s. 694) preciserar inte vilka insatser som ska kunna tillhandahållas genom förenklad handläggning och detta förklaras främst med att kommunernas lokala förutsättningar och självbestämmande behöver råda. Det är dock tydligt att den förenklade handläggningen som åsyftas i utredningen främst är till för insatser som syftar till kategorin *livsföring i övrigt* (närmare beskrivet i avsnitt 2.2). Detta eftersom det tydliggörs vilka insatser som fortsatt ska ha en biståndsprocess kopplat till sig. Till exempel ska inte insatser av ekonomisk karaktär eller permanenta boendeplaceringar kunna tillhandahållas med förenklad handläggning. Resonemanget stämmer överens med det ekonomiska biståndets särställning inom socialtjänsten som presenterades i avsnitt 2.2 och som även förstärks genom SOU 2020:47 (s. 657 – 659) förslag om att dela på biståndsbestämmelsen och därmed skilja på regleringen av *bistånd för försörjning (försörjningsstöd)* och *bistånd för livsföring i övrigt*. Tillsammans konstruerar de båda förslagen en syn på vem som ska kunna tillhandahålla vad och på vilket sätt. De skapar därmed både en hierarkisk syn på individer i kontakt med socialtjänsten samt insatserna som socialtjänsten förfogar över. Det framträder genom citatet nedan.

Utredningen anser att den nuvarande biståndsbestämmelsen behöver delas för att göra lagstiftningen tydligare och lättare att förstå, bättre anpassad efter förutsättningarna för olika typer av bistånd och lättare att ändra vid kommande översyner. [...] Det finns dock problem med den

gemensamma biståndsbestämmelsen. Det gäller dels möjligheterna att använda samma begrepp och krav för så olika typer av insatser som ekonomiskt bistånd och olika former av personligt stöd, dels den betydelse som det ekonomiska biståndet haft vid utformningen av bestämmelsen och i senare översyner och ändringar. Valet av begreppet ”skälig levnadsnivå” motiveras inte särskilt utifrån ekonomiska stödbehov, men förutsätter en mät- och jämförbarhet i vissa situationer som ligger närmare beslut om ekonomiska medel än om andra insatser med omsorg, vård eller behandling. (SOU 2020:47, s. 657–658)

Förslaget om förenklad biståndshandläggning avser att ersätta den nuvarande paragrafen SoL 4 2a§ som enbart ger stöd till det här tillvägagångssättet inom äldreomsorgen. Därmed öppnas möjligheten upp för fler av socialtjänstens målgrupper att använda sig av tillvägagångssättet. Det indikerar en skiftning i synen på de olika målgrupperna och vilka egenskaper som tillskrivs dem. Likväl som att enskilda inom äldreomsorgen betraktas vara kompetenta nog att använda det här tillvägagångssättet så betraktas andra grupper också vara det.

Professionen och den enskilde

Kopplat till resonemangen kring *hur* insatser från socialtjänsten ska organiseras och tillhandahållas är föreställningarna om professionen och den enskilde samt deras relation till varandra. De utgör därmed ett binärpar i den här analysen. Som avsnitt 2.4 beskrivit så ska socialtjänstens arbete och insatser, enligt den rådande diskursen, utgå ifrån en evidensbaserad praktik vilket innebär att den ska ha en vetenskaplig bas, bästa tillgängliga kunskap och beprövad erfarenhet. Direktivet (2017:39, s. 13) betonar att även den enskildes erfarenhet ska värderas som en betydelsefull kunskapskälla och det uttrycks att synsättet av att den enskilde enbart skulle vara en mottagare av välfärdstjänster behöver brytas.

Socialtjänsten har en historisk tradition av bemyndigande och en maktobalans mellan professionen och den enskilde. Även nuvarande biståndsprocess hänger ihop med tanken om att professionen innehar en subjektsposition som utgörs av kunskap och erfarenhet. Den anses därmed inneha kompetensen att göra bedömningar gällande vilka insatser och dess omfattning som är lämplig i varje given situation och utifrån det tillämpa sin särpräglade befogenhet att utöva myndighetsutövning. Individens kunskap och erfarenhet betraktas inte på samma sätt. Insatser som erbjuds via service grundar sig däremot i en identitetskonstruktion av att den enskilde är en kompetent och aktiv individ som själv bör bestämma över sitt liv. Hen kan även reflektera över sitt hjälpbehov, vilka insatser hen bäst skulle bli hjälpt av samt när. Resonemanget bygger på att individens självbestämmande och delaktighet är grundläggande

för att insatserna ska ha effekt. Har individen inte förmåga till detta så finns socialsekreterare/ biståndshandläggare där som kan stödja alternativt pröva rätten till bistånd – men det alternativet ses mer som en sekundär möjlighet.

Ett system som underlättar delaktighet och självbestämmande kan därför öka förutsättningarna för bra resultat. För att nå enskilda som annars är svåra att nå måste socialtjänsten kunna erbjuda insatser på ett sätt som ur den enskildes perspektiv är attraktivt och tillgängligt. [...] Utgångspunkten bör vara att hjälpen ska vara tillgänglig när den enskilde vill ta del av den. Genom lättillgängliga insatser och låga trösklar kan den enskildes egna initiativ tas till vara när motivationen finns där (SOU 2020:47, s. 689).

En del i maktrelationen mellan professionen och den enskilde ligger i att de innehar olika perspektiv men också att det finns olika förväntningar på respektive roller. Den enskilde förväntas ha kunskapen om sig själv – vad den vill, kan och önskar sig. Professionen, å andra sidan, förväntas kunna hjälpa den enskilde att sätta ord på ovanstående och motivera till hjälpsökande och att ta emot insatser. Men professionen förväntas också att kunna väga in aspekter som återspeglar kunskap, lagstöd och riktlinjer, budgetramar samt *likställighetsprincipen* – det vill säga vad har en annan individ i liknande situation fått för stöd och insatser från socialtjänsten.

Det offentliga och andra aktörer

I direktivet och utredningen omnämns utförare av socialtjänstens insatser, både kommunala och privata aktörer, okommenterat. I en praktisk mening har en stor förändring skett med införandet av en beställar – utförarmodell i flera kommuner och en valfrihetsmodell där individer kan välja på flera olika utförare av insatser. Detta redogjorde uppsatsen för närmare i avsnitt 2.4. Att utredningen inte kommenterar förändringen går att tolka som att policytexten har kommit i kapp praktiken. Men det blir också tydligt i utredningen att det inte enbart är den enskilde som får ett utökat utrymme och en mer aktiv roll gentemot socialtjänsten och det offentlig. Även utförare, såväl kommunala som privata, tilldelas ett större utrymme och ansvar. Framför allt i och med det förslag som läggs gällande att en enskild ska kunna vända sig direkt till en, av kommunen godkänd, utförare med sina önskemål om insatser utan föregående biståndsprövning (SOU 2020:47, s. 691). Detta föreslås ske utifrån vissa fastställda ramar och riktlinjer satta av kommunen. Men som utförare så tillkommer det i och med förslaget uppgifter, kunskaper och ansvar som inte har funnits tidigare. Utöver det så föreslår även utredningen, att om förslaget om förenklad handläggning anses sakna laglig grund kopplat till myndighetsutövning (se

avsnitt 2.1), så kan socialtjänstlagen justeras så att utförare ska kunna genomföra viss myndighetsutövning (SOU 2020:47, s. 719–724). Förslagen om förenklad handläggning och att utförare ska kunna genomföra viss myndighetsutövning bidrar till en diskursförändring sett till vad subjektet utförare är och skulle kunna vara, kopplat till dess tillskrivna uppgifter.

Självbestämmande och delaktighet

Även i SOU 2020:47 kan begreppen *självbestämmande* och *delaktighet* ses som nyckelkoncept i analysen. Att den enskilde individen ska få ett ökat självbestämmande över sin kontakt med socialtjänsten, sina hjälpinsatser och en övergripande känsla av kontroll i sitt liv framträder som en positiv utveckling och någonting eftersträvansvärt för alla. Direktivet och utredningen är tydliga med att socialtjänstlagens grundläggande mål och vägledande principer som infördes i 1982 års lag ska fortsätta att gälla (SOU 2020:47, s. 229). En tolkning som uppsatsen gör är dock att den inneboende betydelsen av begreppen har förändrats. I SOU 2020:47 framträder en bild av att självbestämmande och delaktighet fokuserar på att välja insatser och utförare samt att vara delaktig i de omgärdande aspekterna av utförandet, såsom när och hur. Inte främst att själv delta i insatsen.

3. Utifrån de problemrepresentationer som framträder genom analysfråga 1; vad är det som lämnas opresenterat kopplat till biståndsbestämmelsen i slutbetänkandet?

I min adaptation av Bacchis (2009, s. 12–14) WPR- analys så syftar fråga tre till att lyfta vad det är som inte problematiseras och därmed utgör begränsningar i problemrepresentationen. Frågan är inte så simpel att det går att lyfta fram vilka andra perspektiv som helst som ett problem skulle kunna betraktas ur. Snarare så är policys ofta begränsade utifrån problemformuleringen, vilket gör att frågan eftersträvar att finna det som lämnas okommenterat med just denna problemformulering.

Förskjuten ansvarsroll

I analysens två första frågor framträder en bild av att biståndsbestämmelsen och handläggningen av den blivit till ett problem för flera inblandade och på flera olika sätt. Det framträder en tanke om att ett ökat självbestämmande för individen kopplat till socialtjänsten är någonting eftersträvansvärt. Men med det resonemanget följer även föreställningar om ansvaret för individens välbefinnande och var det ligger för någonstans. I förslaget om förenklad handläggning framkommer att en enskild själv ska kunna kontakta en, av kommunen godkänd, utförare utan att ha kontakt med socialtjänsten innan (SOU 2020:47, s. 687 – 691). Det här

öppnar upp för att individen, inom vissa ramar, själv ska kunna bestämma när, hur, vad och av vem som en insats ska utföras.

En aspekt av argumentet om att den enskilde vet bäst om sin egen situation och vad den behöver för att kunna leva ett självständigt liv är att den också måste anstränga sig för att få det. Det medför ett eget ansvar att veta om möjligheten, söka och förstå informationen, jämföra alternativ, kontakta utföraren samt att kunna precisera sina behov för utföraren. Det är en aktiv och drivande subjektsposition som den enskilde måste anta, alternativt ha anhöriga eller närstående som kan bistå. Vad som inte problematiseras tillräckligt i utredningen är att de som har behov av socialtjänstens hjälp inte alltid är de mest resursstarka på grund av ålder, missbruk, sjukdom, digitalt utanförskap eller annan form av utanförskap. Det gör att det finns en risk att det skapas andra former av trösklar att ta sig över förutom den problematiserade biståndsprocessen. En annan aspekt av problematiseringen är att det finns föreställningar om hur sociala problem ser ut och vem som har dem, till exempel missbruksproblematik. Utifrån de föreställningarna och kunskapen är det lätt att förbise individer med ett hjälpbehov eftersom de inte passar in i den konstruktionen av hur ett specifikt subjekt ska vara.

Var kommer administrationen ifrån?

En annan problemrepresentation som framkom kring handläggningen av biståndsbestämmelsen i fråga ett var bilden av att den administrativa processen var omfattande för professionen. Vilket gjorde att socialsekreterare/ biståndshandläggare inte hann arbeta klientnära, i den omfattning som de behövde, med komplexa ärenden med omfattande hjälp- och stödbehov. Dessutom beskrevs upplevelsen av att professionens handlingsutrymme hade minskat. Detta är ett av huvudargumenten till förslaget om förenklad handläggning. SOU 2020:47 (s. 68, 939 – 943) omnämner dock att den ökade administrationen inte primärt kommer från socialtjänstlagen eller biståndsbestämmelsen, utan snarare är kopplad till ökad administration kring handläggningen, mätning och kringuppgifter från andra håll.

Socialtjänstens uppdrag och professionens roll

Vad som ligger i socialtjänstens uppdrag och professionens roll kopplat till biståndsbestämmelsen och framför allt förslaget om förenklad handläggning genomgår en förändring, vilket utredningen inte problematiserar i någon större utsträckning. Bristen på problematisering blir tydlig i diskussionerna om vilka insatser som bör kunna tillhandahållas genom förenklad handläggning. Som ett exempel så finns insatsen korttidsplats inom äldreomsorgen, en insats som utredningen anser ska kunna tillhandahållas genom förenklad

handläggning. Det är en insats som för kommunerna är förhållandevis dyr och som för professionen i dagsläget innebär en omfattande bedömning och planering sett till vad insatsen ska leda till. Ett mindre resonemang förs i utredningen (SOU 2020:47, s. 703 - 704) och är kopplat till prioriteringsbehov i de kommuner där antalet korttidsplatser är mycket begränsat. Det problematiseras inte att professionens kompetens och erfarenhet får ta ett steg tillbaka. Att kommunens resurser eventuellt inte går till den som bäst eller mest behöver insatsen samt att resursstarka individer eller deras anhöriga kan få fördelar på grund av informations- eller argumentationsövertag benämner SOU 2020:47 (s. 753 – 754) som undanträngningseffekter. Utredningen hänvisar dock enbart till att enskilda kommuner kommer behöva sätta tydliga riktlinjer för den förenklade handläggningen. Bristen på problematisering kring de här perspektiven antyder en förändring kring vad subjekten socialsekreterare/ biståndshandläggare, enskild och anhöriga innebär samt att maktrelationen dem emellan har förändrats. Subjektpositionen socialsekreterare/ biståndshandläggare beskrivs antingen inneha en roll av byråkratisk myndighetsutövare eller administratör av önskade insatser. Den del av professionen som innefattar klientarbete med fokus på motivation- och förändringsarbete grundad i kunskap, erfarenhet och målsättningar, får ett begränsat utrymme.

Vad utredningen inte berör i relation till biståndsbestämmelsen och handläggningen av den är det faktum att socialtjänstens uppdrag fortsatt är att vara *det yttersta skyddsnätet*. I den subjektpositionen så innebär det att vara samhällets sista utpost för de individer som behöver det. Men i den tanke bilden finns också en tydlig avgränsning mot att enskilda individer och andra huvudmän har sina respektive ansvar. Det innebär att socialtjänsten finns till för alla individer i samhället, men det är inte meningen att alla individer ska ha behov av och tillgång till socialtjänstens insatser. Den diskurs som framträder i slutbetänkandet kan tolkas som en strävan mot att låta utbud och efterfrågan av insatser styra mer än invånarnas behov. Kopplat till det här resonemanget hamnar större värden i skymundan, såsom den demokratiska aspekten, rättssäkerhet, jämlikhet inom och mellan kommuner samt legitimitet för socialtjänstens och professionens roll i samhället.

4. Utifrån svaren på frågorna ovan; vilka effekter och konsekvenser kan problemrepresentationerna ha för biståndsbestämmelsen och handläggningen av den?

Den sista frågan i min operationalisering av Bacchis (2009, s. 15–18) analyschema syftar återigen till att identifiera de tre olika former av effekter som problemrepresentationen kan medföra, det vill säga diskursiva, subjektifierade samt upplevda effekter.

För att börja med de *diskursiva effekterna* som problemrepresentationen för med sig så framträder en förskjutning och fördelning av ansvar och makt från det offentliga och socialtjänsten till den enskilde, anhöriga och utförare. Frågan om ansvar kan betraktas på olika, men parallella vis. *Det yttersta ansvaret* för individens välbefinnande ligger oavsett utformning på kommunen. Dock så kan tolkningen göras att det praktiska ansvaret att vara en aktiv konsument på en omsorgsmarknad tillfaller individen. Den behöver därmed anpassa sig till en nyuppkommen subjektposition som förstår systemet och vet och kan uttrycka egna önskemål. De här positionerna förstärks än mer i och med förslaget om förenklad biståndshandläggning. De grupper i samhället som gynnas av den här utvecklingen är de individer som har möjlighet och förmåga att ikläda sig den här rollen och de som missgynnas är de som, av olika anledningar, saknar den förmågan.

Förändringarna som slutbetänkandet ger uttryck för har vissa *subjektifierade effekter*. De individer som kan ta del av socialtjänstens insatser såsom utredningen tänker sig, det vill säga att med en egen motivation att ta emot hjälp genom insatser som känns attraktiva, kan uppleva en ökad känsla av egenmakt, självbestämmande och empowerment. För de individer som inte upplever samma möjlighet med utredningens förslag, eller inte har förmåga att använda sig av det, kan snarare uppleva ett större misslyckande och utestängningseffekter. Både i fråga att man inte får den hjälpen man kanske behöver eller på det sättet man önskar. Men också att det kan skapas en ytterligare stigmatisering, utöver den som kan uppstå i och med att vara beroende av samhällets hjälp från början. Det kan nämligen framstå som att man tillhör en subjektgrupp som inte klarar av att inta en aktiv roll, utan behöver genomgå en biståndsprocess. Något som slutbetänkandet beskrivit, i och med sin problemrepresentation, är integritetskränkande och att man även kan betraktas som ett ärende av komplex karaktär. Det här resonemanget går att återkoppla till avsnitt 3.1 och den ”medicinska blicken” hos professionen och organisationen som bidrar med att kategorisera in människor som dugliga och odugliga subjekt.

Sett till de *upplevda effekterna* så framgår de i ovan beskrivna resonemang. Men en ytterligare effekt är att individens ansvar för sitt eget välbefinnande gentemot socialtjänsten och utföraren inte slutar efter den initiala kontakten med utföraren och preciseringen av de önskade insatserna. Sett till att upprätthålla kvalitén på insatser så förväntas individen att vara aktiv och fortsätta föra en dialog med utföraren, lämna klagomål alternativt att byta utförare av insatsen som en del av kontrollen och styrningen av insatsen. Liksom avsnitt 2.4 redogjorde för framträder att en förskjutning skett från att socialtjänstens professioner utreder individens behov till att de utvärdera utförarens verksamhet.

6. Sammanfattning och avslutande diskussion

I den avslutande delen av den här uppsatsen kommer jag till att börja med sammanfatta studiens resultat och analys av det empiriska materialet och samtidigt svara på uppsatsens syfte och frågeställningar. Jag svarar på uppsatsens primära frågeställning, som har en jämförande aspekt mellan de båda slutbetänkandena, genom att integrera frågan i svaren på de tre sekundära frågeställningarna. Jag kommer därefter att diskutera resultatet ställt mot uppsatsens problemformulering och tidigare forskning. Avslutningsvis så lämnar jag förslag till fortsatt forskning på området.

6.1 Sammanfattning

Vilka underliggande föreställningar kring myndighetsutövning, biståndsbestämmelsen och handläggningen av den framträder i de båda slutbetänkandena?

De båda slutbetänkandena tar sin utgångspunkt i liknande problembeskrivningar när de framställer sin tids lagstiftning och tillhörande handläggning som detaljstyrande och otillgänglig. De efterfrågar båda minskad byråkrati och uttrycker en önskan om ökat självbestämmande för de individer som kommer i kontakt med socialtjänsten. Vad som däremot skiljer de båda slutbetänkandena åt är orsaksbeskrivningarna och därmed hur de ramar in sin problemformulering. SOU 1977:40 beskriver en enhetlig socialtjänstlag och en övergripande biståndsbestämmelse som en lösning på problemen, medan SOU 2020:47 beskriver den befintliga biståndsbestämmelsen och handläggningen av den som ett problem.

Att SOU 1977:40 ser en sammanhållen lagstiftning och övergripande biståndsbestämmelse som en lösning på beskrivna problem kan ha en grund i antagandena om *det offentligas ansvar*. Resultat- och analyskapitlet har lyft fram slutbetänkandets föreställningar om det offentligas ansvar i form av utvecklingen av generella välfärdssystem såsom sjukförsäkring och allmänna pensioner. Men även införandet av kommunens *ytersta ansvar* för sina medborgare samt inriktningen på socialtjänstens delaktighet i samhällsplaneringen, förebyggande arbete och ökad information. Slutbetänkandet markerar dock att trots det stora fokuset på förebyggande arbete så ska en utvidgning av biståndsbestämmelsen införas. Därmed ökar rätten till bistånd och blir således tillgänglig för fler målgrupper i samhället, däribland äldre och handikappade.

Att SOU 2020:47 betraktar biståndsbestämmelsen och handläggningen av den som ett problem går att härleda bland annat till resonemangen om att administrationen inom socialtjänsten ökat. Därför föreslås införandet av en förenklad biståndshandläggning, som både antas minska

administrationen för professionen och öka individens självbestämmande. Antagandet bygger på föreställningar om sättet som socialtjänsten borde tillhandahålla sina insatser på, antingen genom service eller bistånd. Tillvägagångssätten bidrar i sig med föreställningar om den enskilde individen som antingen innehar en aktiv roll och som kan driva sina egna processer eller innehar en mer passiv roll med begränsad förmåga till självständigt agerande. Som en spegling av detta påverkas även synen på socialsekreteraren/ biståndshandläggaren som får rollen av antingen administratör eller myndighetsutövare.

Utifrån de föreställningarna, vad är det som inte problematiseras?

I analysen av SOU 1977:40 har jag lyft fram att andra alternativ till det offentligas ansvar får en tillbakadragen roll. Individens egna ansvar för sig och sin familj samt andra huvudmäns ansvar är det som tydliggörs. I SOU 1977:40 är inte privata alternativ aktuellt, någonting som har kommit att bli ett så normaliserat inslag inom socialtjänstens verksamheter att dess existens inte ens kommenteras i SOU 2020:47. I SOU 1977:40 problematiseras inte heller synen på den enskilde individen som framkommer i och med det dominerande perspektivet av att det är det offentligas ansvar att bygga bort sociala problem och att lösa eventuella problem om de likväl uppstår. Individens kapacitet till eget ansvarstagande och valfrihet blir satt i skuggan. Liknande resonemang som lämnas oproblematiserat är tankegången om att med en enhetlig utförare så kommer alla individer att uppnå samma höga standard. Reflektioner kring individualitet och de begränsningar som finns med en generell likformighet uteblir.

I min analys av SOU 2020:47 är det snarare den förskjutna ansvarsrollen mellan socialtjänsten – individen – utföraren som inte problematiseras i någon större utsträckning. Genom förslaget om en utökning av tillvägagångssättet förenklad biståndshandläggning så tillkommer aspekten av att individer i behov av socialtjänstens stöd själva blir ansvariga för att göra ett så bra val som möjligt. I samma problemsfär så blir individen även ansvarig att aktivt kontrollera kvalitén på sina insatser och själv byta utförare om de upplever att kvalitén uteblir.

I SOU 2020:47 så utgår problematiseringen och förslaget om förenklad biståndshandläggning ifrån resonemanget om att det är biståndshandläggningen som bidrar till den administrativa bördan för socialsekreteraren/ biståndshandläggaren. SOU 2020:47 (s. 68, 939 – 943) betonar dock att den ökade administrationen inte primärt kommer från socialtjänstlagen eller biståndsbestämmelsen, utan snarare är kopplad till ökad administration, kontroll och kringuppgifter med ett annat ursprung.

Vilka konsekvenser eller effekter får de underliggande föreställningarna för tillämpningen av biståndsbestämmelsen samt den enskilda individen?

Utifrån problematiseringen som görs i SOU 1977:40 framträder en diskurs kring biståndsbestämmelsen och handläggningen av den som främst betonar diskussionen om vad samhället och socialtjänstens uppdrag är. Slutbetänkandet öppnar upp för nya målgrupper och nya, men icke definierade, situationer som grund för stöd ifrån samhället. Det här formar synen på vem som är berättigad till hjälp från samhället, ur både inkluderande och exkluderande aspekter. I och med det här resonemanget framträder även en förskjutning av makt- och ansvarsförhållandet. Det ansvar som tidigare legat på familjen och det egna nätverket överflyttas i hög grad till samhället.

I SOU 2020:47 ses en annan förskjutning av ansvarsförhållandena, där socialtjänstens yttersta ansvar fortfarande kvarstår, men där enskilda individer och utförare får ett ökat ansvar. Det ses inte minst genom förslaget om den förenklade biståndshandläggningen. Det betonas ytterligare genom förslaget att ge, av kommunen godkända, utförare befogenhet till viss myndighetsutövning ifall förslaget om förenklad biståndshandläggning inte skulle bedömas juridiskt tillämbart. Detta är en stor förändring i diskursen gentemot hur SOU 1977:40 ställde sig i ansvarsfrågan och myndighetsbefogenheten. De här förändringarna ger även effekter för hur subjekten enskild, utförare och socialsekreterare/ biståndshandläggare betraktas utifrån sina roller och befogenheter.

6.2 Diskussion

Uppsatsen tog sin utgångspunkt i problemformuleringen kring den samhällsutveckling som skett på de drygt fyra decennier som socialtjänstlagen funnits. Förändringen har legat på ett övergripande samhällsplan, men mer specifikt inom det sociala arbetsfältet. Att en gradvis kunskapsutveckling skett, att olika socialpolitiska reformer genomförts och att diskursen kring olika styrlogiker inom offentlig förvaltning förändrats var också premisser för problemformuleringen. Med en ny socialtjänstlag i antågande så var syftet med uppsatsen och dess frågeställningar att synliggöra underliggande föreställningar i diskursen eller diskurserna kring myndighetsutövning, biståndsbestämmelsen och handläggningen av den. Utifrån hur föreställningarna framträder i de båda slutbetänkandena kopplat till socialtjänstlagen så finns en jämförande aspekt och därigenom skulle kunskapen kunna ökas kring hur diskursen förändrats över tid.

Analysmodellen som har använts i uppsatsen för att besvara frågeställningarna har haft en utgångspunkt i Carol Bacchis analysmodell WPR - *What's the problem represented to be?* Den har sedan operationaliserats och anpassats utefter uppsatsens syfte och frågeställningar. Analysmodellen har utgått ifrån en teoretisk referensram bestående av framför allt tankarna kring poststrukturalism, diskursbegreppet och diskursanalys som teori. Analysmodellen har sedan tillämpats på det empiriska materialet som har utgjorts av två slutbetänkanden till socialtjänstlagen, SOU 1977:40 och SOU 2020:47.

Resultaten och analysen som framkommer i min uppsats betonar att det är en skillnad i hur diskursen förs fram i de båda slutbetänkandena. Båda policydokumenten beskriver en praktik som styrs av administration och som gör hjälpen otillgänglig för medborgaren. Men medan diskursen i SOU 1977:40 ser en sammanhållen lagstiftning och en gemensam biståndsbestämmelsen som en lösning på problemen, så ser SOU 2020:47 den gemensamma biståndsbestämmelsen och handläggningen av den som ett problem. Förändringen som har skett i diskursen har troligtvis en mer inkrementell utformning än vad som framkommer i den här studien. Detta sett till att det har genomförts översyner av lagstiftningen under 1990-talet men som inte gett någon större förändring på själva lagen, förutom redaktionella, vilket avsnitt 4.5 lyfte. Därtill har det skett gradvisa tillägg till lagstiftningen som förändringar i närliggande lagstiftningar och införande av nya lagar som påverkat socialtjänstens utformning och handläggning samt tolkning av lagen. Ett perspektiv att tolka den stora diskursförändring som framkommer i den här uppsatsen är att betrakta förändringen som att policytexten kommit i kapp praktiken.

Men med det sagt så finns det vissa delar som framkommer i den här studien som även återfinns i tidigare forskning. SOU 1977:40 ville se en enhetlig biståndsbestämmelse och betonar helhetssynen på individen, oavsett målgrupp eller situation i livet. SOU 2020:47 föreslår att dela på biståndsbestämmelsen och skilja på *ekonomiskt bistånd* och *livsföring i övrigt* och motiverar det med att bistånden och förutsättningarna för dem är så olika. Detta stämmer överens med Bergmark (2014) som betonade det ekonomiska biståndets särställning inom socialtjänsten, samt att tillgången till biståndet gradvist minskat på olika sätt sedan socialtjänstlagen infördes 1982.

I SOU 1977:40 är det framför allt uppdelningen på tre olika lagstiftningar som framställs som byråkratiskt och bidrar till otillgänglighet. I SOU 2020:47 bygger argumentationen för förslaget

att införa förenklad handläggning kring att det är biståndshandläggningen som bidrar till byråkrati för den enskilde och ökad administration och begränsat handlingsutrymme för professionen. SOU 2020:47 beskriver i sammanhanget att det inte är specifikt socialtjänstlagen eller biståndsbestämmelsen som ökat administrationen vilket stämmer överens med Hjärpe (2020) och Lauri (2016) som betonar att den ökade administrationen främst kommer från andra delar av socialtjänstens uppdrag och kringuppgifter. Dock så pågår en diskussion på området, vilket avsnitt 2.4 lyfter, kring huruvida administrationen är ett stöd för handläggningen eller ej samt i så fall omfattning av den.

Avslutningsvis så tänkte jag lyfta det stora skiftet i diskursen kopplat till de båda slutbetänkandena. Det handlar främst om införandet av privata aktörer som utförare av socialtjänstens insatser, men är även kopplat till tillvägagångssättet socialtjänstens insatser ska tillhandahållas på. De här två delarna hänger ihop med varandra och markerar en förskjutning i ansvarsfördelning och maktrelationen mellan inblandade parter. De beskriver även hur rollerna utvecklats och hur hierarkin dem emellan förändrats. I SOU 1977:40 existerar inte privata utförare, medan i SOU 2020:47 är deras existens så normaliserad att den inte ens kommenteras. I stället så föreslås att godkända utförare, kommunala som privata, skulle kunna få utföra en viss myndighetsutövning. En karaktäristisk uppgift för den offentliga förvaltningen och ett förslag som det första slutbetänkandet troligtvis skulle ställt sig främmande till. I analysen har tolkningen om ansvarsförskjutning, från professionen till den enskilde och till utföraren, presenterats kopplat till förslaget om förenklad biståndshandläggning. Det här resonemanget är någonting som även Dahlstedt (2009) och Ferguson (2007) betonar. I argumentationen för en förenklad biståndshandläggning så framställs individen som en kapabel människa som kan göra aktiva och välinformerade val. Men om individen inte gör några val eller lyckats göra tillräckligt bra val så ligger skulden och ansvaret hos individen. Men det är inte bara den relationen och rollbeskrivningen som förändrats i diskursen. I likhet med Jönson och Siverskog (2020) så framträder en bild i den här uppsatsen av att rollen som socialsekreterare/ biståndshandläggare också skiftat från att utreda en individs hjälpbehov till att följa upp hur väl utföraren tillgodose kvalitetssäkring i den egna verksamheten.

6.3 Vidare forskning

Den här uppsatsen har utgått ifrån två slutbetänkanden med drygt 40 års mellanrum. Det har gjort att analysens fokus har blivit bred och möjligheten att göra en djupare analys av de båda policydokumenten separat hade varit intressant att utveckla i vidare studier. Jag har medvetet valt att använda mig av två slutbetänkanden i denna studie, men ett annat förslag till vidare forskning är att komplettera med dokument från 1990-talet då vissa översyner av lagen genomfördes. Att komplettera studien med en intervjustudie av handläggare inom socialtjänsten skulle kunna bidra med ytterligare perspektiv kring hur biståndsbestämmelsen tillämpats i praktiken och hur tolkning förändrats över tid. Ytterligare en aspekt att titta vidare på skulle kunna vara Socialstyrelsens styrning som utgör en viss motstridighet genom att både riktas mot evidensbaserad praktik och förenklad biståndshandläggning.

7. Referenslista

- Alexandersson, P., 2018. *Socialtjänstens värdegrunder - Etik i förarbeten och lagar om fattigvård, socialvård och socialtjänst*. Ersta Sköndal Bräcke högskola.
- Almqvist, R.M., 2006. *New public management: NPM: om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll* 1. uppl.
- Bacchi, C.L., 2009. *Analysing policy: what's the problem represented to be?*
- Bacchi, C.L. & Goodwin, S., 2016. *Poststructural policy analysis: a guide to practice*
- Bergmark, Å (2014) Ekonomiskt bistånd under socialtjänstlagen – en period av ökad restriktivitet och skärpta villkor. I *Tre decennier med socialtjänstlagen: utopi, vision, verklighet* 1. uppl., Malmö: Gleerup.
- Blomqvist, P. & Rothstein, B., 2008. *Välfärdsstatens nya ansikte: demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn* [Ny utg.], Stockholm: Agora.
- Boréus, K. & Bergström, G., 2018. *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys* Fjärde [omarbetade och aktualiserade] upplagan.
- Bryman, A. & Nilsson, B., 2018. *Samhällsvetenskapliga metoder* Tredje upplagan.,
- Börjeson, M. 2017. *Hur bör sociala insatser tillhandahållas? - En studie av Linköpings kommuns arbete med servicetjänster inom socialtjänsten*. Centrum för kommunstrategiska studier Rapport 2017:1
- Börjeson, M., 2021. *Framtidens socialtjänst: ett icke önskvärt remissvar* Upplaga 1.
- Dahlstedt, M., 2009. *Aktiveringens politik: demokrati och medborgarskap för ett nytt millenium* 1. uppl.
- Esaiasson, P. et al., 2017. *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad* Femte upplagan.
- Ferguson, I., 2007. Increasing User Choice or Privatizing Risk? The Antinomies of Personalization. *The British journal of social work*, 37(3), pp.387–403.
- Funck, E. & Karlsson, T., 2018. *Post-NPM, vad är det: Trender och empiriska iakttagelser kring alternativa idéer för den offentliga sektorn*, p.2018.

- Herz, M. & Johansson, T., 2013. *Poststrukturalism: metodologi, teori, kritik* 1. uppl.,
- Hjärpe, T. & Falkenström, H., 2017. Dokumentation och känslor: socialsekreterares pappers- och känslöarbete. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 24(3–4), p.177.
- Hjärpe, T. (2020). *Mätning och motstånd: sifferstyrning i socialtjänstens vardag*. Diss. Lund: Lunds universitet, 2020. Lund.
- Johansson, K., Denvall, V. & Vedung, E., 2015. After the NPM wave: evidence-based practice and the vanishing client. *SCANDINAVIAN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION*, 19(2), pp.69–88.
- Jönson, H. & Siverskog, A., 2020. Vart är äldreomsorgen på väg?: Argument för och emot förenklad biståndshandläggning. *SOCIALVETENSKAPLIG TIDSKRIFT*, 27(1), pp.91–110.
- Lauri, M. (2016). *Narratives of governing: rationalization, responsibility and resistance in social work*. Diss. Umeå: Umeå universitet, 2016. Umeå.
- Lindgren, L., 2006. *Utvärderingsmonstret: kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*, Lund: Studentlitteratur.
- Lindgren, L., 2015. Granskning för utveckling och kontroll i socialt arbete. I Johansson et al., *Människobehandlande organisationer: villkor för ledning, styrning och professionellt välfärdsarbete* 1.utg. ed.
- Lundström, T. & Bergmark, A., 2006. Mot en evidensbaserad praktik?: om färdriktningen i socialt arbete. *SOCIALVETENSKAPLIG TIDSKRIFT*, (2), pp.99–113.
- Myndigheten för vård- och omsorgsanalys 2021. *Effekten av IBIC Utvärdering av arbetssättet Individens behov i centrum i socialtjänsten*.
- Nilsson, R., 2008. *Foucault: en introduktion*,
- Nordebrink, B., 2021. *Rättslig ram för socialtjänstens handläggning: praktisk juridisk tillämpning inom äldreomsorg och funktionshinder* Upplaga 1.,
- Pettersson, U., 2011. *Från fattigvård till socialtjänst: om socialt arbete och utomparlamentarisk aktivitet* 1. uppl., Lund: Studentlitteratur.
- Pettersson, U., 2014. *Tre decennier med socialtjänstlagen: utopi, vision, verklighet* 1. uppl., Malmö: Gleerup.
- Socialstyrelsen 2019. *Information om IBIC och förenklat beslutsfattande om hemtjänst för äldre*. <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2019-9-6325.pdf>

Socialstyrelsen 2021. *Handläggning och dokumentation – handbok för socialtjänsten*.
<https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/handbocker/2021-12-7658.pdf>

Socialstyrelsen, 2022-05-19. <https://www.socialstyrelsen.se/om-socialstyrelsen/>. Hämtad 2022-05-23.

Svensson, G 2015. Rättslig reglering av människobehandlande organisationer I Johansson et al., *Människobehandlande organisationer: villkor för ledning, styrning och professionellt välfärdsarbete* 1.utg. ed.

Szebehely, M. & Trydegård, G, 2014. Hur mycket självbestämmande ryms det i skälig levnadsnivå? Socialtjänstens visioner och äldreomsorgens realiteter. I *Tre decennier med socialtjänstlagen: utopi, vision, verklighet* 1. uppl., Malmö: Gleerup.

Winther Jørgensen, M., Phillips, L. & Torhell, S.-E., 2000. *Diskursanalys som teori och metod*,

Offentliga dokument

Dir. 2017:39, Översyn av socialtjänstlagen

SOU 1977:40 Socialtjänst och socialförsäkringstillägg - Lagar och motiv

SOU 2008:18, Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten - till nytta för brukaren

SOU 2020:47, Hållbar socialtjänst -En ny socialtjänstlag