

Rättssäkerhet och flexibilitet i kommunala riktlinjer för ekonomiskt bistånd

PIA KJELLBOM, LÄRARE OCH DOKTORAND VID INSTITUTIONEN FÖR SOCIALT ARBETE, STOCKHOLMS UNIVERSITET

Abstract

Municipal guidelines have, according to earlier research great impact on decision-making within the Social Services in Swedish municipalities in comparison to traditional legal sources. In the study different ideas of what is considered to be of significant importance in municipal guidelines, in relation to social assistance regarding rental debts are examined. A qualitative research method was employed and the result was analyzed in relation to the legal concept »rule of law« and the underlying demand for flexibility in the Social Services Act (2001:45.). Three different mutually excluding ideas were identified in the material which raised questions concerning »rule of law« and equal treatment before the law in Swedish municipalities.

Keywords: Municipal guidelines, rental debts, the Social Services, rule of law, flexibility, sociology of law.

Kommunala riktlinjer har enligt tidigare forskning stort inflytande över beslutsfattandet i svenska kommuner i jämförelse med lagstiftning. I studien undersöks olika uppfattningar om vad som bör ges betydelse vid bedömning av bistånd till hyres-skuld, enligt kommunala riktlinjer, i samtliga kommuner i Stockholms län. Konsekvenser av variationer i riktlinjerna diskuteras därefter i relation till Socialtjänstlagens (2001:453) (SoL) innehåll, grundläggande rättssäkerhetskrav samt det i SoL underliggande kravet på flexibilitet vid utformning av insatser.

Inledning¹

Både jurister och rättsvetare är relativt eniga om att andra fakta och omständigheter utöver rättskällor kan få betydelse vid praktiskt, juridiskt beslutsfattande (Hollander & Alexius Borgström 2009; Mathiesen, 2005; Sandgren, 1999; Hydén, 1998;

1 Studien ingår som en mindre delstudie i ett projekt finansierat av FAS (Hollander dnr 2006-0912). En text med i huvudsak samma innehåll har tidigare publicerats i antologin Juridik, rättsvetenskap och socialt arbete (red) Hollander & Alexius Borgström (2009)

Hollander, 1995; Åström, 1988). I en av få svenska studier som fokuserat juridiskt beslutsfattande inom socialtjänsten konstateras bland annat att kommunala anvisningar² är den första skriftliga källa som konsulteras av de flesta handläggande socialsekreterare (84 %) (Åström, 1988 s. 202). Studien genomfördes på 1980-talet men, Stranz hävdar i sin avhandling i socialt arbete från 2007 att lokala regelverk fått en allt större betydelse över tid (Stranz, 2007 s. 208 f). Stranz's studie är inte rättssociologisk men belyser inflytandet från andra källor än traditionella rättskällor på rättsligt beslutsfattande inom socialtjänsten. Kommunala riktlinjer är ett exempel på sådana lokala regler som Stranz avser. Forskning som fokuserar kommunala riktlinjers inflytande på beslutsfattande är emellertid begränsad och det finns anledning att närmare granska innehållet i sådana källor och hur de utformats i förhållande till författningstext och andra rättskällor.

Kommunala riktlinjer som studieobjekt

Kommunala riktlinjer studeras här som underlag för rättsliga beslut avseende ekonomiskt bistånd inom socialtjänsten med stöd av SoL. Undersökningsområdet har avgränsats till att endast omfatta bedömningar av bistånd till hyresskulder. Underlag för analysen är riktlinjer från samtliga 26 kommuner i Stockholms län. Det är framförallt *olika uppfattningar* om vad som bör ges betydelse vid bedömning av ekonomiskt bistånd till hyresskuld som undersöks. Syftet är också att diskutera eventuella variationer ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Studiens frågesntällningar är:

- Vilka likheter och skillnader framträder i en jämförelse, inom och mellan kommunala riktlinjer, avseende förutsättningarna för bistånd till hyresskuld enligt SoL
- Vilka olika uppfattningar finns om vad som bör ges avgörande betydelse vid bedömning av bistånd till hyresskuld i kommunala riktlinjer?
- Vilken betydelse kan variationer i kommunala riktlinjer få för handläggning och beslut i enskilda ärenden med hänsyn till grundläggande rättsliga krav på rättssäkerhet och legitimitet?

Ett antagande som studien vilar på är att utformning och innehåll i kommunala riktlinjer kan variera avsevärt (*jfr Stranz, 2007*). Ansatsen är rättssociologisk och en

2 Termen anvisningar har under perioder använts för både bindande föreskrifter och icke-bindande regler (prop. 1983/84:119 s.15). Ett förbud mot termen anvisningar infördes i § 18b i författningssamlingsförordningen (1976:725). Termen har emellertid alltjämt fortsatt att orsaka problem (Påhlsson, 1995 s. 87 i not)

kvalitativ textanalysmetod valdes för att inledningsvis studera problemet. Syftet med textanalysen var att granska kvalitativa beskrivningar av *olika* föreställningar och uppfattningar om fenomen (Jfr Larsson & Holmström 2007; Blomberg 2001; Larsson, 1986; Marton 1981). Marton menar att uppfattningar om olika företeelser ofta står för det som är underförstått, det som inte behöver sägas, eller inte kan sägas, eftersom det aldrig varit föremål för reflektion (Marton 1981, s. 179-180; Marton 1978 se Larsson 1986, s. 21). De kommunala riktlinjerna kan i den mån de behandlar bedömningar av bistånd till hyresskuld sägas uttrycka föreställningar och uppfattningar avseende fenomenet »bedömning av bistånd till hyresskuld«. Välformulerade och sinsemellan uteslutande beskrivningskategorier, som analyseras fram i ett textmaterial, anses till skillnad från individers uppfattningar vara både stabila och generaliserbara även om individers ställningstaganden rör sig mellan dem (Marton, 1981 s. 189).³

Riktlinjer begärdes in från alla kommuner i Stockholms län under hösten 2006 och det visade sig att alla kommuner hade utarbetat riktlinjer som jag fick ta del av.

Efter en översiktlig genomläsning överfördes all text som tydligt kunde kopplas till hyresskulder till ett schema som en förberedelse för analys. Den inledande analysen fokuserade *vad* textförfattaren/na ansåg skulle kunna ges betydelse vid en bedömning av en ansökan om bistånd till hyresskuld. I nästa steg söktes likheter och skillnader och materialet organiserades utifrån preliminära kategorier som presenteras nedan. Därefter undersöktes vilka uttalade och outtalade uppfattningar likheterna och skillnaderna baserade sig på vilket lades till grund för skapandet av de slutgiltiga kategorierna.

Reliabiliteten i denna typ av studie är beroende av att de formulerade kategorierna är väl förankrade i empirin samt att de är kvalitativt skilda åt och inte överlappar varandra (Larsson & Holmström, 2007 s. 56; Larsson, 1986 s. 38). När de slutliga kategorierna formulerats gjordes en ny läsning av grundmaterialet för en precisering av kategorierna samt för en kontroll av deras hållfasthet.

I detta arbete omfattar analysen ytterligare ett steg som innebär att analysresultatet återkontextualiseras och diskuteras i förhållande till traditionella rättskällor samt de juridiska begreppen rättssäkerhet och legitimitet.

Den här använda kvalitativa textanalysmetoden är en forskningsmetod som brottas med samma svårigheter som andra kvalitativa metoder bland annat i form av forskarens förförståelse och påverkan på materialet (jfr Hasselgren & Beach, 1996).

3 Det sätt på vilket jag analyserat textmaterialet har inspirerats av fenomenografien. I en fenomenografisk analys saknas intresse för hur många som uttrycker en viss uppfattning, istället är det antalet identifierade kategorier och deras innehåll som fokuseras (Blomberg, 2001 s. 8; Larsson, 1986 s. 18; Marton 1981 s. 188 f. f.). Analysen är slutförd när ett mindre antal beskrivningskategorier identifierats, vanligen mellan 2-6 kategorier (Larsson & Holmström, 2007 s. 56).

Fullständig neutralitet är inte möjlig utan ses i detta arbete snarare som ett mål där allsidighet och transparens fungerar som verktyg. Det material som denna studie grundas på är offentliga dokument vilket underlättar en granskning dels av de kategorier som formulerats men också av eventuell forskarpåverkan på materialet.

För att rättsligt definiera området »bedömning av bistånd till hyresskulder med stöd av SoL« har en traditionell rättsdogmatisk metod varit utgångspunkten. Lagtext, förarbetsuttalanden samt rättspraxis har studerats och analyserats. Med rätts-säkerhetsbegreppet som teoretisk utgångspunkt för analys återkopplas också till en lång rättsfilosofisk tradition med rötter inom det rättsdogmatiska paradigmet. Men, valet av en samhällsvetenskaplig metod för undersökning och analys av de kommunala riktlinjerna gör samtidigt att arbetet kan beskrivas som rättssociologiskt

Bedömningar av hyresskulder inom socialtjänsten

Bostaden är i ett modernt samhälle en grundläggande förutsättning för att individen skall kunna leva ett självständigt liv. Utan bostad kan individen inte till fullo utöva sina medborgerliga rättigheter, uppleva social solidaritet eller vara socialt inkluderad (*Kenna, 2005 s. 14*). En hyresskuld för en bostad innebär att tillfredställelsen av grundläggande mänskliga behov kan vara allvarligt hotad.

Redan efter en veckas försening med en hyresinbetalning har hyresvärden en rätt att säga upp hyresavtalet, enligt hyreslagen.⁴ När hyresavtalet är uppsagt inträder den så kallade »återvinningsfristen« som innebär att hyresgästen kan återvinna hyresrätten för bostaden genom att inom tre veckor betala sin skuld. Socialtjänsten kan också agera inom återvinningsfristen med stöd av 12 kap. 44 § i hyreslagen. Det kan ske genom ett skriftligt meddelande till hyresvärden att socialnämnden åtar sig betalningsansvaret för hyran. Ett sådant meddelande innebär att hyresvärden inte bör kunna genomdriva uppsägningen av hyresgästen, men det fråntar inte hyresgästen ansvaret för hyresinbetalningen (*prop. 1992/93:115 s. 16*). En grundläggande förutsättning för att paragrafen skall kunna tillämpas är emellertid att den enskilda människan bedömts vara berättigad till bistånd med stöd av SoL. För att ta ställning till en ansökan om bistånd till en hyresskuld förutsätts handläggande socialsekreterare »tolka« socialtjänstlagen och det är vid denna tolkning som de kommunala riktlinjerna kan få betydelse.

4 Jordabalken (JB) (1970:994) kapitel 12

Kommunala riktlinjer – en rättskälla?

I en offentlig utredning från 1997 konstateras att tillväxten av myndighetsföreskrifter är ett centralt förvaltningspolitiskt problem. Enligt utredningen bör utgångspunkten vara att lagar och förordningar i största möjliga utsträckning skall kunna tillämpas utan myndighetsföreskrifter, bland annat med hjälp av tydliga lagtexter, förarbeten och praxis (*prop. 1997/98:136 s. 29, SOU 1997:57 s. 13*). Ansvarskommittén konstaterar i sitt betänkande att »Allmänna råd« många gånger uppfattas som tvingande trots att de inte är rättsligt bindande. En utveckling som, om den fortsätter skulle kunna medföra en uttunning av såväl av riksdagens lagstiftningsmakt som regeringens förordningsmakt (*SOU 2007:10 s. 96 f.*).

Handläggande tjänstemän kan emellertid vara i behov av enklare sammanställningar av de regelkomplex de har att hantera. Det är samtidigt av stor betydelse att det klart framgår vad det är för typ av texter som hanteras och att läsaren ges en möjlighet att skilja mellan vad som är lag, förordning, föreskrifter och allmänna råd (*Ds 1998:43 s. 27 se även prop. 1983/84: 119*). Kännetecknande för lag, förordningar och föreskrifter är att de är bindande och generellt gällande. Att den offentliga makten i Sverige »utövas under lagarna« (1 kap 1 § RF⁵) innebär att offentliga organ, inklusive riksdagen är bundna av lagarna, enligt den s.k. legalitetsprincipen (*Påhlsson, 1995 s. 77*). Principen upprätthålls bl.a. genom förbudet mot tillämpning av olagliga föreskrifter (11 kap 4 § RF). Legitimiteten i rättssystemet anses vila på att normerna är antagna i en viss grundlagsbestämd ordning via en demokratisk process (*Alexius Borgström, 2009 s. 33; Gustavsson, 2007 I: Vabln Westerhäll s.17; Hollander, 1995 s. 51*) och att myndigheterna är beredda att följa dem även i de fall tillämpning av lagen går myndigheterna emot (*Hollander, 1995 s.217*). Kommuner har rätt att utfärda bindande föreskrifter men, den »formella lagkraftens princip« (8 kap 3§ RF) innebär ett förbud för myndigheter och kommuner att meddela föreskrifter på ett område som redan är reglerat i en överordnad författning. Nationella regler får inte heller strida mot EG-rätten (*Ds 1998:43 s. 41*). »Allmänna råd« är generella rekommendationer om hur en författning *kan* eller *bör* tillämpas i olika hänseenden⁶. Sådana råd är inte föreskrifter i regeringsformens mening, och därmed är de inte heller bindande för tillämparen (*a.a. s. 25; Påhlsson, 1995 s. 85 f.f; se även prop. 1983/84:119*). Kommunala riktlinjer avseende tillämpningen av socialtjänstlagen är ett exempel på sådana allmänna råd som alltså inte är bindande för tillämparen. Konkret innebär detta att avslag på ansökningar om bistånd enligt 4 kap 1 § SoL eller krav på klienter kan motiveras med stöd av kommunala riktlinjer, endast

5 Regeringsformen 1974:152 (RF).

6 Både inom folkrätten och EG-rätten förekommer begreppet »soft law« som ett uttryck för icke-bindande rättsliga instrument. Någon enhetlig definition av begreppet saknas emellertid (*Påhlsson 1995 s.18; Landelius 2001 s. 19*).

under förutsättning att de inte står i strid med lag eller andra rättskällor. Från och med den första januari 2010 ansvarar socialstyrelsen för tillsynen över socialtjänsten. Tillsynsbegreppet definieras i lagtext och innebär bl.a. en granskning av att verksamheten uppfyller krav och mål enligt lagar och andra föreskrifter (prop. 2008/09:160 s. 69).

Socialstyrelsen har i en studie undersökt kommunala riktlinjer i storstadsregionerna för bedömning av personlig assistans. Myndigheten konstaterar att det finns anledning att understryka att lokala riktlinjer måste vara förenliga med lagregler, förarbeten och rättspraxis. (*Socialstyrelsen, 2005 s. 21*).

Länsstyrelserna fick år 2006 i uppdrag av regeringen att följa upp svenska kommuners riktlinjer för bedömning av insatser enligt lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). I rapporten konstateras att det i nästan alla riktlinjer finns bestämmelser eller rekommendationer som är begränsande för de personer som enligt LSS har rätt till insatser. Länsstyrelserna ser mycket allvarligt på att så många kommuner i landet har riktlinjer som inskränker den lagliga rätten till insatser enligt LSS eftersom det innebär att lagstiftningen åsidosätts och regionala skillnader skapas. (*Länsstyrelserna, 2006 s. 4 f*).

Rättssäkerhet, professionsanknuten kunskap och flexibilitet i 4 kap 1 § SoL

Välfärdsstaten kan sägas ha utvecklats ur rättsstaten och de rättssäkerhetsgarantier som kännetecknar rättsstaten förutsätts också prägla välfärdsstaten (*Vahlne Westerhäll, 2002 s. 37*). Att det råder rättssäkerhet inom ett land anses vara ett kännetecken på ett demokratiskt statsskick (*a.a. s.16; Peczenik, 1995 s. 51*). Kravet på rättssäkerhet förutsätter bland annat strategier mot godtycke och att statens maktutövning är förutsebar med stöd av, bland annat, rättsreglerna (*Gustavsson, 2002 s.103; Peczenik, 1995 s. 50-53*). Kravet på lagbundenhet kommer till uttryck i 1 kap 1 § RF och kravet på saklighet och likabehandling återfinns i 1 kap 9 § RF.

Peczenik menar att det endast är ett materiellt rättssäkerhetsbegrepp som kan vara den juridiska metodens övergripande mål. Formell rättssäkerhet förknippar han med förutsebarhet utan hänsyn till om beslut är etiskt godtagbara. Materiell rättssäkerhet å andra sidan förutsätter att beslut är både förutsebara och etiskt godtagbara (*Peczenik 1995 s. 53*). Förutsebarheten hänger emellertid i båda fallen samman med principen « lika fall skall behandlas lika » som därför blir central för rättssäkerhetsbegreppet. Likabehandlingsprincipen kan också analyseras ur en formell och en materiell aspekt. Formell likabehandling ställer krav på *hur* handläggningsprocessen genomförs samt på generaliserbarhet. Detta innebär att den som påstår att ett beteende eller en förutsättning är juridiskt riktig i ett visst fall, samtidigt hävdar att samma beteende/förutsättning är juridiskt riktig i alla andra liknande fall. Materiell

likabehandling fokuserar på *vad* som skall betraktas som relevant likhet mellan olika fall (Dahlman, 2008 s. 14-17). Är det, exempelvis, vid en bedömning av ekonomiskt bistånd egenskaper hos klienten som skall anses vara lika för att lika fall skall behandlas lika, är det behoven eller är det hur behoven tillgodoses, som skall anses vara lika?

Ramlagstiftning anses kunna hamna i konflikt med traditionella krav på rättssäkerhet (Hollander 1995 s 24) och problemet har analyserats tidigare (se bl.a. Vahlne Westerbäll 2007; Svensson 2007; Andenaes & Olsen 1990; Åström 1988; Dahlberg-Larsen 1984; Hydén 1984). Svensson menar exempelvis att, eftersom beslut om ekonomiskt bistånd alltid skall föregås av en individuell behovsprövning utesluts möjligheterna till rättssäker lagtillämpning. Detta skulle, enligt honom, kunna vara avhjälpt med en tydlig och normerande utveckling inom praxis. Svenssons uppfattning är dock att det endast i begränsad utsträckning har utvecklats möjligheter till förutsebarhet i biståndsfrågor, trots en relativt omfattande praxisutveckling från Regeringsrätten (Svensson, 2007, s. 45-51; jfr Alexius Borgström 2009). Mot bakgrund av svårigheterna att uppnå förutsebarhet i en del biståndsfrågor menar Alexius Borgström att man kan fråga sig om det inte vore lämpligt att lagstiftande politiker tydligt anger att traditionell rättssäkerhet inte alltid är ett tillämpningsideal inom socialrätten på samma sätt som inom en del andra rättsområden (Alexius Borgström 2009 s.155). Sådana tydliga uttalanden saknas dock och tillämpare av SoL har många gånger att utgå ifrån oklara och ibland dubbla budskap. Riksdagen har dessutom antagit en proposition som innebär en ny organisation för tillsyn och kontroll av socialtjänsten som bl.a. förväntas leda till att arbetet inom socialtjänsten blir mer rättssäkert (prop. 2008/09:160). Att lagstiftningen tillämpas på det sätt som varit avsikten enligt riksdagsbeslutet anses vara en viktig demokrati- och rättssäkerhetsfråga samt grundförutsättning för den politiska legitimiteten för de vård-, stöd- och omsorgsinsatser som samhället erbjuder (2008/09:160 s 39).

SoL beskrivs vara en målinriktad ramlag och i den ursprungliga propositionen till lagen tonas i vissa delar, kraven på rättssäkerhet i form av likabehandling och förutsebarhet ned till förmån för en flexibilitet i förhållande till individen och lösningen av individens behov. *Insatser* skall med stöd av professionsanknutna kunskaper kunna individanpassas och utvecklingen inom samhällsvetenskap, social forskning och teoribildning skall kunna ha inflytande över beslut (prop. 1979/80:1 s. 126). Det grundläggande (rättsäkerhets-) kravet är dock samtidigt att en föreslagen insats, oavsett utformning, med stöd av 4 kap 1 § SoL, skall leda till en för individen skälig levnadsnivå.

Ett ofrånkomligt dilemma inom socialt arbete är att den professionsrelaterade kunskapen sällan är entydig, vilket innebär att behov kan tillgodoses på olika sätt. Hollander & Alexius Borgström menar dock att det endast är i sådana tillämpningssituationer då de professionsanknutna specialistkunskaperna inte ger entydiga svar som rättssäkerhet inte kan förväntas. Även terapeutiska bedömningar och målsätt-

ningar måste kunna motiveras och ifrågasättas (Hollander & Alexius Borgström 2009 s.208). Det är samtidigt problematiskt att det är oklart hur och på vilka grunder valet mellan likvärdiga men, konkurrerande kunskapsuppfattningar skall göras (jfr Bergmark & Lundström 2006).

Ett ytterligare dilemma är att det på många områden som faller inom ramen för SoL, saknas både vetenskaplig och evidensbaserad kunskap, parallellt med att det saknas tydliga anvisningar för hur socialtjänsten skall hantera dessa situationer.

Den grundläggande biståndsparagrafen, 4 kap 1 § SoL, är ett tydligt exempel på en lagregel som omfattar krav på både rättssäkerhet, professionsanknuten kunskap och flexibilitet vid beslutsfattande. Paragrafen anger att:

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd från socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt.

Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

Vid tillämpningen av paragrafens första stycke på en ansökan om ekonomiskt bistånd krävs inledningsvis en subsumtionslogisk tolkningsmetod (se bl.a. Hollander & Alexius Borgström 2009; Hydén 1998; Strömholm 1996; Åström 1988). Det är bara om vissa rättsfakta föreligger (här: en individ som inte själv kan tillgodose sina behov eller på annat sätt få dem tillgodosedda) som rättsföljden (här: rätt till bistånd) inträder. Den subsumtionslogiska tolkningsmetoden vilar på ett rättsäkerhetsideal med likabehandling och förutsebarhet som centrala komponenter (Alexius Borgström 2009 s. 142). Vad kraven på att »själv tillgodose sina behov« eller »på annat sätt« omfattar skall med andra ord kunna förutses och vara lika för alla. Det är först när rekvisiten i första stycket är uppfyllda och en rätt till bistånd föreligger som paragrafens andra stycke aktualiseras och som anger, dels *målet* med insatserna, dels *hur* insatser för enskilda skall utformas. Vid utformningen av en insats förutsätts lagtillämparen väga in både individuell hänsyn och professionsspecifik kunskap. Den »flexibilitet i åtgärdsvalet« som förordades av 1974 års Socialutredning (SOU 1974:40 s. 92 f.) innebär att tillämparen har fått ett stort utrymme att individanpassa olika insatser. Likabehandling och förutsebarhet är vid tolkning av detta stycke underordnat den individuella och professionsbaserade bedömningen, som kan variera beroende på vilka utgångspunkter bedömningen vilar. Vid bedömning av vilken insats som kan komma ifråga måste en sammanvägning av olika omständigheter göras (2000/01:80 s. 91).

Rekvisitet »skälig levnadsnivå« som beskriver nivån på olika insatser kan tolkas på olika sätt. men, vad som ur ett ekonomiskt hänseende är att beteckna som skälig levnadsnivå är delvis detaljreglerat. I förarbetena görs dock inga tydliga försök att klarlägga innebörden av begreppet utan detta får bedömas med utgångspunkt i den

tid och de förhållanden, under vilken den hjälpbehövande lever (*a.a.*; *prop.* 1979/80:1 s. 186) Begreppet kan betraktas som uttryck för uppfattningen, att biståndet inte endast skall avse vad som direkt fordras för att tillgodose den enskildes grundbehov utan att hjälpen även skall uppnå en viss kvalitet. Rekvisitet har också i viss utsträckning preciserats i 4 kap 3 § SoL, socialtjänstförordningen och genom rättspraxis. Men, för att avgöra vad som kan anses vara en skälig levnadsnivå i det enskilda fallet skall ändamålstolkningen också göras i ljuset av olika målregler som exempelvis portalparagrafen, 1 kap 1 § SoL. I frågor som rör barn skall dessutom enligt 1 kap 2 § SoL barnets bästa alltid beaktas.

Även rekvisitet »livsföring i övrigt« skapar tolkningsproblem. Begreppet avser alla de olika behov som den enskilde kan ha för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå och som inte omfattas av försörjningsstödet. I förarbetena ges exempel på vad som kan anses ingå i rekvisitet samtidigt som det konstateras att någon uttömmande uppräknings inte är möjlig (*prop.* 2000/01:80 s. 92). Socialstyrelsens allmänna råd och den rättspraxis som utvecklats under de år SoL varit i bruk bör enligt lagstiftande politiker kunna fungera som tolkningshjälp (a.a.). Detta innebär att rekvisitet är relativt stabilt i förhållande till hur vissa behov bör bedömas enligt traditionella rättskällor samtidigt som det inte är och inte kan finnas någon »given« tolkning. Lagen ger utrymme för att nya behov kan komma att ingå i rekvisitet. För att bedöma sådana nya behov förutsätts att kunskaper inom samhällsvetenskaplig forskning dvs. professionsanknuten kunskap blir en del av lagtolkningen (*prop.* 1979/80:1 del A s. 126).

Bedömning av rätt till bistånd till hyresskulder i lag, förarbeten och praxis

Syftet med den socialtjänstlag som trädde i kraft 1982 var bland annat att motverka *målgruppstänkande* och *symptomorienterade åtgärder* till förmån för en helhetssyn på enskilda individers situation i socialtjänstens arbete med utsatta människor (*a.a.* s. 125). Lagens grundprinciper har inte förändrats sedan dess och i propositionen till nuvarande socialtjänstlag slås exempelvis fast att »ingen grupps behov skall vara starkare skyddat än andras« (*prop.* 2000/01:80 s 90). Ekonomiskt bistånd bygger på en individuell prövning, vilket bl.a. anses innebära att bidrag skall kunna utgå med andra belopp och till andra ändamål än vad som gäller enligt fastställda normer (*prop.* 1979/80:1 s. 203). Avgörande för en bedömning av rätt till bistånd med stöd av SoL blir därför att klarlägga om individen har ett behov som faller inom ramen för SoL. När det gäller vissa behov är en sådan bedömning inte särskilt komplicerad eftersom dessa behov har erhållit ett starkare och mer uttalat skydd i lagtext och förarbeten än andra möjliga behov.

Rätten till bostad beskrevs vid tillkomsten av SoL som grundläggande och kan enligt departementschefen härledas ur portalparagrafen i SoL. För att ytterligare understryka bostadens avgörande betydelse för enskildas sociala situation och fram-

häva rätten till bostad lyftes socialnämndens skyldighet att *främja* denna rätt också in i en egen paragraf, nuvarande 3 kap 2 § SoL (*prop. 1979/80:1 s. 140, 528*). En hyresskuld innebär, med stöd av departementschefens uttalande, att ett för individen grundläggande behov kan vara allvarligt hotat och hanterandet av behovet faller med tydlighet inom socialnämndernas ansvarsområde.

En ansökan om bistånd till hyresskuld prövas i första hand mot 4 kap 1 § SoL. Paragrafens första stycke vilar på en aktualitetsprincip och rätten till bistånd inträder så fort den enskilde behöver socialtjänstens insatser för sin försörjning eller sin livsföring i övrigt (*prop. 1979/80:1 s. 182, 196*). Av lagtext framgår att det är den som *inte kan* tillgodose sina behov själv eller på annat sätt som har rätt till bistånd. Det är alltså inte fråga om en historisk bedömning av den som *kunde/inte kunde* tillgodose sina behov, men inte heller om en prognostisk bedömning av den som *kommer att kunna/inte kunna* tillgodose sina behov själv eller på annat sätt.

En rättslig bedömning med stöd av 4 detta stycke förutsätter att följande frågor besvaras:

1. Omfattas den enskildes behov av SoL?
2. Kan den enskilde tillgodose behovet själv?
3. Kan behovet tillgodoses på annat sätt?

Om svaret på fråga ett blir jakande och svaret på de följande frågorna nekande finns en rätt till bistånd, i annat fall inte. Finns en rätt till bistånd aktualiseras nästa steg i bedömningsprocessen som rör *utformningen* av biståndet med stöd av 4 kap 1 § st 2 SoL. En rättslig bedömning av detta stycke förutsätter att följande frågor besvaras:

1. Vad är skälig levnadsnivå (på det aktuella behovsområdet)?
2. Vilken/vilka insatser leder till en skälig levnadsnivå för den enskilda individen?
3. På vilket sätt stärker insatsen den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv?

Den tvåstegsprocess som en bedömning med stöd av 4 kap 1 § SoL förutsätter innebär i praktiken bl.a. att en enskild kan bedömas berättigad till bistånd *trots* att insatser som motsvarar behovet saknas i den berörda kommunen eller att det saknas generell kunskap om hur det aktuella behovet skall avhjälpas alternativt att den kunskap som finns är motstridig.

Det anfördes i förarbetena till SoL att olika former av skuldsättning kan innebära ett allvarligt hinder för den enskildes möjligheter att försörja sig själv, varför bistånd till skulder ibland kan bli aktuellt i förebyggande syfte (*a.a. s 202*). En förutsättning för en sådan prognostisk bedömning är emellertid enligt förevarande tolkning, att första stycket i 4 kap 1 § SoL är uppfyllt, dvs. att behovet faller inom ramen för SoL

och att den enskilde inte kan tillgodose sitt behov själv eller på annat sätt och därför anses ha rätt till bistånd.

Regeringsrätten har i ett fall tagit ställning till bistånd till hyresskulder som den enskilde ådragit sig före avtjänandet av ett fängelsestraff och som han redan ansökt om bistånd för och fått avslag på (*RA* 83 2:79). Länsrätten argumenterade i fallet utifrån aktualitetsprincipen och menade att det saknar betydelse vilka bedömningar som tidigare gjorts eftersom det är den aktuella situationen som är av intresse vid en bedömning. SoL: s förebyggande karaktär lyftes fram av domstolen och hjälp med skulder ansågs kunna ha en förebyggande effekt, varför klientens överklagan bifölls. Kammarrätten och Regeringsrätten fastställde länsrättens dom utan ändringar.

Kammarrätten har i ett senare avgörande beaktat huruvida klienten haft normöverskott (inkomster över socialbidragsnormen) vid den tidpunkt en hyresskuld uppstod. Enligt domstolens resonemang var inte normöverskottet i sig avgörande för utslaget utan istället klientens möjligheter att få ett nytt boende (*KamR i Stockholm 2007 mål nr: 7819*).

Skälet till att 4 kap 1 § SoL utformats som en rättighetsbestämmelse är, en önskan från lagstiftande politikerna att garantera enskilda människor det stöd som de är i behov av i de fall detta inte kan tillgodoses av dem själva eller på något annat sätt. Men, paragrafen anses också vara ett uttryck för människans eget ansvar att klara sin livsföring och det är först när detta inte är möjligt som samhällets ansvar och rätten till bistånd inträder (*prop. 2000/01:80 s. 90*). Detta innebär att socialnämnden anses ha rätt att ställa olika typer av krav på den enskilde som en förutsättning för bistånd. I uttrycket »inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt« ligger bland annat att den enskilde måste utnyttja alla de möjligheter som normalt står honom eller henne till buds. Den som kan arbeta är skyldig att söka arbete och den som har ekonomiska tillgångar måste först använda sig av dessa innan bistånd kan komma i fråga (*a.a. s. 94*). Har den enskilde löpande ekonomiskt bistånd anses socialnämnden också kunna ställa krav på att han eller hon sätter undan en del av bidraget till de framtida utgifter som bidraget är avsett att täcka (*RA* 1986 ref 76). Om en vräkning inte bedöms ge allvarliga sociala konsekvenser, menar Kammarrätten, att bistånd till en hyresskuld kan avslås i en situation då en klient inte kan anses ha gjort vad som ankommer på honom/henne (*KamR i Stockholm 2006 mål nr: 2779*).

I SOU 2005:88 *Vräkning och hemlöshet – drabbar också barn*, konstateras att det otvetydigt hör till barns bästa att ha en bostad och lösningen på konflikten mellan barns rätt till en bostad och föräldrars ansvar för sin ekonomi bör på kort sikt vara att socialnämnden beviljar bistånd till boendet (*SOU 2005:88 s. 154*). Reglerna om rätt till bistånd i SoL bedöms vara tillräckliga för att inga barn skall vräkas från sin bostad och förklaringar till att vräkningar av barn ändå sker bör sökas i den lokala tillämpningen av SoL, organisation och metoder inom socialtjänsten och situationen på den lokala bostadsmarknaden (*a.a. s. 152*).

Kommunala riktlinjer i Stockholms län

Riktlinjerna i de 26 undersökningskommunerna är mycket olika till omfång, från 70 sidor i Sigtuna kommun till 8 sidor i Haninge kommun.⁷ Det är ibland oklart när riktlinjerna är antagna alternativt reviderade, men de var alla i bruk vid årsskiftet 2006/2007. Vanligen inleds dokumenten med ett mer övergripande resonemang och ofta citeras paragraferna 4 kap 1-3 §§ SoL. I vissa kommuner citeras också 9 kap 1-2 §§ SoL, som avser återkrav av bistånd. Mycket vanligt är att barnperspektivet i SoL presenteras, ofta genom citat av 1 kap 2 § SoL och ibland genom ett mer utvecklat resonemang. Att biståndsbeslut skall föregås av en individuell prövning markeras vanligen. Hänvisning till förarbeten, rättsfall och/eller socialstyrelsens allmänna råd förekommer i mycket liten utsträckning. Några kommuner, men långtifrån alla, markerar tydligt att riktlinjerna inte får tolkas som absoluta regler utan ses som en hjälp i arbetet. Grund för eventuellt avslagsbeslut menar man i dessa riktlinjer skall vara den individuella bedömningen och inte att riktlinjerna är utformade på visst sätt. Alla studerade riktlinjer kan sägas i hög grad fokusera första stycket i 4 kap 1 § SoL som rör bedömningen av *när* rätt till bistånd till hyresskuld inträder. Stöd för bedömning av paragrafens andra stycke, som rör mål och utformning av insatser, är däremot mycket litet. Explicit hänvisning till relevant forskning saknas i princip helt. Däremot kan vissa resonemang om betydelsen av en bostad motiveras socialvetenskapligt.

Hyresskulder

Några kommuner tydliggör vad som avses med en hyresskuld genom att slå fast att innevarande månads hyra inte är att betrakta som en hyresskuld även om den är förfallen. Uttalandet är betydelsefullt eftersom alla riktlinjer som innehåller anvisningar för handläggning av hyresskulder uttrycker antingen explicit eller mer implicit att bistånd »normalt« inte beviljas till skulder, men att hyresskulder kräver en särskild bedömning.⁸ I den mån rättsligt material nämns som underlag för beslut avseende en hyresskuld hänvisas till 4 kap 1 § SoL. Några kommuner menar också att det i vissa situationer, när den enskilde inte har rätt till bistånd till en hyresskuld med stöd av 4 kap 1 § SoL är möjligt att bevilja bistånd med stöd av 4 kap 2 § SoL. En majoritet av kommunerna hänvisar till att det i första hand bör

7 Inför sammanställningen av resultatet gjordes ett övervägande kring huruvida kommunerna skulle avidentifieras eller presenteras med namn. Forskning skall präglas av transparens och det är inte någon enskild som påverkas av att det blir tydligt vilken kommun som avses, däremot underlättas en kontroll av det sagda.

8 Antalet riktlinjer som innehåller sådana anvisningar är 23 st

göras försök att upprätta en avbetalningsplan med hyresvärden, innan det kan bli aktuellt med bistånd.

Vad bör uppmärksammas vid bedömning av bistånd till hyresskuld?

Analysen nedan vilar på en variationshypotes där olika bedömningsgrunder har sökts. Bedömningen av hur många kommuner som representerar olika typer av ställningstaganden redovisas inte bl.a. eftersom motstridiga uppfattningar kan komma till uttryck både *mellan* och *inom* riktlinjerna. Fyra centrala bedömningsgrunder har kunnat identifieras.

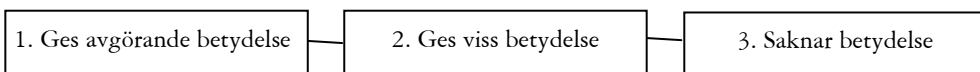
Den enskildes inkomster när skulden uppstod

Hur den enskildes inkomster såg ut när hyresskulden uppstod är en faktor som berörs av en majoritet av kommunerna. Har den enskilde haft inkomster under norm när hyresskulden uppstod bör detta enligt ett flertal kommuner leda till bifall avseende hyresskulden. På samma sätt menar några kommuner att inkomster över norm när skulden uppstod »normalt« bör leda till avslag alternativt krävs särskilda skäl för bifall. En motsatt uppfattning som också finns representerad i materialet är att det är biståndsbehovet vid ansökningstillfället som skall vara utslagsgivande. Däremot kan omständigheter kring skuldernas uppkomst påverka utformningen av biståndet.

Behovet av bistånd skall prövas mot bakgrund av det vid ansökningstidpunkten föreliggande behovet... omständigheter när hyresskulden uppstod är i princip inte avgörande men kan påverka vilka insatser som kan bli aktuella för att undvika en ny hyresskuld.⁹

Detta kan tolkas som att det inte spelar någon roll om klienten haft inkomster över eller under norm när skulden uppstod för bedömningen av rätt till bistånd. Uppfattningar om vilken betydelse den enskildes inkomster när skulden uppstod skall ha för biståndsbedömningen med stöd av 4 kap 1 § SoL kan uttryckas på en skala, enligt följande:

Den enskildes inkomster när skulden uppstod:



9 Lidingö kommun

I de resonemang där historiken ges avgörande betydelse underordnas bedömningen av klientens aktuella situation och omvänt ges klientens aktuella situation avgörande betydelse i de resonemang där historiken inte tillåts ha inflytande över biståndsbedömningen. I de resonemang där den enskildes inkomster när skulden uppstod skall ges »viss betydelse« för bedömningen blir den enskildes inkomster en av flera faktorer som skall tas med vid bedömningen. I några kommuner som betonar historiken skall vid biståndsbedömningen också vägas in om den enskilde tidigare fått bistånd till samma hyra och om det är fråga om upprepade hyresskulder, något som bör leda till en restriktivare bedömning alternativt avslag. Följande uttalanden bedöms ligga mycket nära bedömning ett, ovan:

Att få pengar till samma sak två gånger bör inte annat än undantagsvis komma ifråga. Den som väljer att t.ex. inte prioritera bostadskostnaden får ta konsekvenserna av det valet.¹⁰

Följande uttalande anses ligga mycket nära bedömning två:

Vid upprepade hyresskulder skall en restriktivare bedömning göras.¹¹

Följande uttalande anses ligga mycket nära bedömning tre:

Sökande som har rätt till bistånd upp till full norm inklusive hyres-/bostadskostnad får inte nekas hyreskostnad enbart på grund av att personen månaden innan undrlåtit att erlägga hyresavgift trots att ekonomiskt bistånd utbetalats för detta ändamål.¹²

Särbehandling av vissa grupper

Vem klienten är och om klienten tillhör en viss grupp menar flertalet kommuner också bör ha inflytande över bedömningen av bistånd till hyresskuld. En grupp som de flesta kommuner menar behöver särbehandlas i fråga om hyresskulder är *barn* alternativt *barnfamiljer*. Att det finns barn i en familj kan vara grund för att göra undantag från den överordnade principen att bistånd till skulder normalt inte beviljas. Undantag från principen kan också enligt flera kommuner göras för *gamla* och *sjuka* för vilka alternativt boende inte kan ordnas samt *funktionshindrade* som riskerar hemlöshet vid en vräkning. I motsats till de uttalanden som lyfter fram vissa prioriterade grupper återfinns också uttryck för uppfattningen att en enskild grupp inte skall prioriteras framför andra:

10 Huddinge kommun

11 Solna kommun

12 Södertälje kommun

Det är viktigt att socialtjänsten agerar skyndsamt och söker kontakt med alla som blivit uppsagda, inte enbart barnfamiljer.¹³

Vissa kommuner konstaterar kort och gott att bistånd skall ges om inga andra alternativ finns. Detta kan tolkas som att hyresskulden i sig uppfattas som ett så pass allvarligt problem att bistånd bör utgå oavsett vilken »grupp« klienten tillhör. Betydelsen av att tillhöra en viss grupp vid bedömningen av bistånd till hyresskuld uppfattas i vissa resonemang vara av avgörande betydelse, i några av viss betydelse och i andra slutligen sakna betydelse.

Individuella problem

Vissa individuella problem/behov lyfts fram av några kommuner och ges en särskild betydelse vid biståndsbedömningen. Exempelvis finns uttalanden om att bistånd till hyresskuld skall beviljas om en vräkning är olämplig ur rehabiliteringssynpunkt. Psykiska och fysiska förutsättningar för att genomföra en flytt, hälsotillståndet, sociala skäl med anknytning till bostaden och/eller bostadsområdet uppfattas också ha betydelse för bedömningen i vissa kommuner. De redovisade individuella problemen/behoven kan i vissa kommuner leda till att klienten bör beviljas bistånd till en hyresskuld trots att det saknas ekonomisk grund för ett sådant beslut. Det som komplicerar bilden är dock att det kan handla om olika problem/behov i olika kommuner, med den konsekvensen att ett och samma problem/behov i en kommun kan få avgörande betydelse för bedömningen på så sätt att ett bifall meddelas eller ges viss betydelse med den följderna att det blir oklart vilken tyngd den eventuella problematiken har. Slutligen kan samma problem/behov i ytterligare en annan kommun sakna betydelse helt för bedömningen.

Konsekvenser av en hyresskuld

En möjlig konsekvens av att bistånd till en hyresskuld inte beviljas är att klienten blir vräkt, vilket enligt några kommuner kan innebära risk för social utslagning i form av hemlöshet alternativt försämrade möjligheter till egen försörjning. En annan typ av konsekvens anses vara försämrade möjligheter att få ny bostad samt eventuellt högre bostadskostnader än tidigare. Konsekvensen av en oreglerad skuld bör därför enligt ett flertal kommuner vägas in vid bedömningen. Många kommuner lyfter också in konsekvenserna för barnen vid en vräkning på grund av oreglerad hyresskuld som en särskild bedömningsgrund. Flera av de kommuner som menar att konsekvenserna av ett avslag skall tas med i bedömningen menar samtidigt att upprepade hyresskulder bör leda till en restriktivare bedömning vilket kan betyda

13 Södertälje kommun

avslag. Konsekvenserna av ett avslag kan därför ibland få avgörande betydelse för bedömningen, ibland viss betydelse och ibland ingen betydelse alls.

Bedömning av bistånd till hyresskulder – en kategorisering

Tre olika sinsemellan uteslutande uppfattningar har identifierats i materialet. Uppfattningarna kan beskrivas som stabila kategorier som utesluter varandra, vilket alltså inte hindrar att textförfattaren/na har rört sig mellan de olika uppfattningarna. De uppfattningar som identifierats är följande. Uppfattningen att:

- Förmågan till eget ansvar skall ges avgörande betydelse vid en bedömning av bistånd till hyresskuld
- Den enskildes faktiska behov skall ges avgörande betydelse vid en bedömning av bistånd till hyresskuld
- Bedömningen av bistånd till hyresskuld skall vara en sammanvägning av olika faktorer.

Förmågan till eget ansvaret

De resonemang som fokuserar klientens historik betonar också explicit eller implicit betydelsen av individens eget ansvar för den uppkomna situationen. Ett resonemang som citerats ovan uttrycker att en hyresskuld som inte betalats när individen haft medel till det innebär ett medvetet val från klientens sida som han/hon får ta konsekvenserna av. En underliggande presumtion för ett sådant resonemang är att individer som prioriterar annat framför hyresinbetalningen har en förmåga att göra medvetna val. Att ta konsekvenserna av medvetna val (även mindre kloka sådana) kan sägas ligga i ansvaret för det egna livet.

Att tillhöra en viss (prioriterad) grupp kan dock ibland innebära bistånd till en hyresskuld trots att den enskilde exempelvis haft normöverskott. Underförstått har de prioriterade grupperna inte samma ansvar som andra för sin situation och skälet till att de tillhör gruppen är något som de själva ofta inte kunnat påverka. Som exempel nämns barn och gamla, det vill säga gruppstillhörigheter som individen själv inte råår över. Även funktionshinder, psykisk och fysisk sjukdom kan tolkas som något som drabbar individen oförskyllt. Att laborera med prioriterade grupper innebär att avseende fästs vid om individen kan anses ha haft förmåga till eget ansvar för den uppkomna situationen eller inte. Om individen tillhör en grupp som uppfattas ha en lägre grad av förmåga till eget ansvar för sin situation kan bistånd ges. Omvänt ges inte något stöd till individer som tillhör grupper som uppfattas ha

förmåga till ansvar för sin egen situation. Exempel på en grupp med särskilda problem som teoretiskt sett skulle kunna vara i behov av stöd från socialtjänsten avseende hyresskulder är missbrukare.¹⁴ Det är dock ingen kommun som lyfter fram att det kan krävas en särskild bedömning av klienter i denna grupp. Betoning av eget ansvar och huruvida klienten tillhör en prioriterad grupp eller inte sätter klienten och hans eller hennes handlingar i centrum. En bild av hur en »ideal« klient skall vara för att med säkerhet få bistånd (till en hyresskuld) framträder enligt följande:

1. Klienten anses oförskyllt ha hamnat i nuvarande problemsituation
2. Klienten anses oförskyllt tillhöra en »svag« grupp
3. Klienten anses oförskyllt ha »särskilda behov«

En konsekvens av denna uppfattning blir att det kan vara »fördelaktigt« för klienter att framställa sig själva som oförmögna till eget ansvar och som offer för omständigheterna.

Den enskildes faktiska behov

De uttalanden som istället betonar nu-situationen alternativt förväntade konsekvenser av en obetald hyresskuld ser snarare till individens konkreta behov. Om den enskildes behov vid en given tidpunkt bildar utgångspunkt för en bedömning av rätt till bistånd förlorar en eventuell förmåga/oförmåga till kloka prioriteringar och egenansvar hos klienten intresse, vid bedömning av rätt till bistånd. Behovet av boende presumeras här vara lika för alla och grundläggande. Detta anses dock inte förhindra att eventuell förmåga/oförmåga hos individen ges betydelse vid utformningen av biståndet.

Resonemang som betonar behovet vid en given tidpunkt kan sägas uttrycka uppfattningen att individer kan vara i behov av hjälp (åtminstone tillfälligt) även om de har ett eget ansvar för sin situation. Argument som lyfter fram konsekvenserna av beslut kan också sägas vila på en behovsrationalitet. Exempelvis identifierar vissa kommuner ett samband mellan avslag på bistånd till en hyresskuld och hemlöshet, försämrade möjligheter till egen försörjning samt försämrade möjligheter att få ny bostad. Uppfattningen konstruerar istället för en ideal klient ett »idealt behov« som kan leda till bifall, enligt följande:

1. Behovet uppfattas som grundläggande
2. Behovet anses ha en relativt akut karaktär (nu-situationen)

14 Enligt Flyghed (2000) är de vräkta överrepresenterade bland annat beträffande missbruksrelaterade diagnoser.

3. Om behovet inte tillgodoses kan det leda till icke önskvärda konsekvenser för individen

Sammanvägande bedömningar

Slutligen återfinns i materialet uppfattningen att bedömning av bistånd till hyres-skuld skall innebära en sammanvägning av olika faktorer. Vad som skall ingå i en sådan sammanvägning skiljer sig dock från kommun till kommun. Ofta handlar det både om en bedömning av det egna ansvaret, tillhörighet till en särskild grupp, individuella problem samt konsekvenserna av ett beslut. Den underliggande presumptionen här är att socialarbetare har både förmåga och kunskaper att göra en sådan bedömning. Men, trots att stor frihet och förtroende för professionen kommer till uttryck genom denna uppfattning innebär riktlinjerna samtidigt en tydlig politisk styrning av socialarbetarna. Riktlinjerna talar om *vad* som skall vägas in vid en bedömning utan att det motiveras vare sig rättsligt eller socialvetenskapligt. En sammanvägande bedömning kan sluta med ett avslag eller bifall med hänvisning till en mängd olika faktorer. Detta innebär att den enskilde ibland kan bedömas vara i behov av bistånd trots att han eller hon har förmåga till eget ansvar och ibland inte. Detta innebär också att bostad inte presumeras vara ett grundläggande behov för alla individer utan andra faktorer kan ges större tyngd vid ett beslut. Det är svårt att på förhand bilda sig en uppfattning om vilka faktorer som väger tyngre än andra eftersom sammanvägningsfaktorerna inte är hierarkiskt ordnade och dessutom skiljer sig åt i olika kommuner.

Uppfattningen att bedömningen skall vara en sammanvägning av olika faktorer fokuserar bedömaren, dvs. socialarbetaren i hög utsträckning. Uppfattningen bygger på att bedömaren dels har både tid och resurser att utreda relevanta omständigheter, dels har kunskap i form av utbildning och erfarenhet som är relevant för det som skall bedömas och dessutom använder sina förmågor och kunskaper. Uppfattningen leder till en konstruktion av en »ideal socialarbetare« enligt följande:

1. Socialarbetaren har förmåga och kunskap att avgöra vad som är relevant för en bedömning.
2. Socialarbetare har förmåga och kunskap att avgöra vad som är bäst för enskilda individer
3. Socialarbetaren använder sina förmågor och kunskaper vid en bedömning.

Rättssäkerhet och flexibilitet i kommunala riktlinjer

De två första kategorierna »förmågan till eget ansvar« samt »den enskildes faktiska behov utesluter varandra genom att båda skall vara utslagsgivande vid en bedöm-

ning. Om »behovet« skall vara utslagsgivande kan inte »förmågan till eget ansvar« också vara det och omvänt. Dessa två kategorier utesluter därmed också den tredje kategorin »sammanvägande bedömningar« eftersom en sammanvägning innebär att det är öppet vad som skall vara utslagsgivande. En uppenbar konsekvens av att olika uppfattningar återfinns *inom* en och samma riktlinje blir att materialet ger mycket liten vägledning och man kan ifrågasätta dess existens. Osäkerhet skapas kring vad som gäller och ur ett klientperspektiv riskerar myndigheten att bli både obegriplig och godtycklig. På samma sätt leder olika uppfattningar *mellan* olika riktlinjer till oklarheter kring vilket stöd och vilken hjälp som socialtjänsten kan erbjuda och den enskilde har rätt till ur ett nationellt perspektiv, dvs. socialtjänstlagens innehåll.

Att olika uppfattningar om vad som skall vara utslagsgivande vid en bedömning av rätt till bistånd identifierats leder i praktiken till att första stycket i 4 kap 1 § SoL blir tomt på innehåll beträffande hyresskulder. De olika uppfattningar som analyserats fram tyder vidare på en oenighet kring *vad* det är som skall behandlas lika, dvs. materiell likhet. Då formell och materiell likabehandling i viss utsträckning förutsätter varandra leder svagheter ur ett materiellt likabehandlingsperspektiv också till svagheter ut ett formellt perspektiv. Bristande likabehandling i de kommunala riktlinjerna innebär i sin tur att rättssäkerheten beträffande biståndsbedömningar avseende hyresskulder kan ifrågasättas.

De omständigheter som lyfts fram i riktlinjerna som betydelsefulla för bedömningen av ekonomiskt bistånd till hyresskuld fokuserar i stor utsträckning första stycket i 4 kap 1 § SoL, eftersom de förväntas inverka på bedömningen av *rätten* till bistånd. Som nämnts tidigare förutsätter detta stycke en subsumtionslogisk tolkningsmetod med krav på rättssäker handläggning. Skillnader mellan riktlinjerna blir därför särskilt besvärande vid tolkning av detta stycke. Analysen visar att det finns en överhängande risk för sammanblandning av olika tolkningsmetoder som också kan få materiell inverkan på de beslut som fattas med stöd av 4 kap 1 § SoL. Den flexibilitet som lagstiftande politiker har menat skall vara utgångspunkten framförallt vid utformning av individuella insatser tycks i de kommunala riktlinjerna i viss utsträckning ha överförts till bedömningen av rätt till bistånd. Att bedömning av rätt till bistånd och utformningen av insatser delvis förutsätter olika tolkningsmetoder och typer av kunskap diskuteras emellertid överhuvudtaget inte i de studerade riktlinjerna. Bedömningen av rätt till bistånd till en hyresskuld riskerar därför i vissa fall att bli en utvärdering av individen och hans eller hennes agerande och inte en individuell bedömning av rätt till bistånd och hur grundläggande behov skall kunna tillgodoses på bästa sätt, vilket också får anses vara ett problem ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Att bostaden är ett grundläggande mänskligt behov som faller inom socialnämndens ansvarsområde framgår både av portalparagrafen 1 kap 1 § samt 3 kap 2 § i SoL, förarbeten till lagen samt domstolsavgöranden (*se ovan*). Det första stycket i 4

kap 1 § vilar, som nämnts tidigare, på en aktualitetsprincip och det är med stöd av lagtext individens förmåga att tillgodose sina behov *i nuläget* som skall bedömas. En historiskt orienterad bedömning av hur individen agerat tidigare för att själv tillgodose sina behov, som en förutsättning för rätt till bistånd, blir mot bakgrund av detta tveksam. En sådan bedömning kan däremot få stor betydelse för utformningen av insatser med stöd av andra stycket i 4 kap 1 §. En klient som, trots normöverskott och/eller tidigare bistånd från socialnämnden, upprepade gånger hamnar i skuld till sin hyresvärd saknar uppenbarligen förmåga att själv tillgodose ett av sina grundläggande behov och kan därför enligt socialtjänstlagen vara i behov av hjälp och stöd för att tillförsäkras detta behov. Socialvetenskapliga resonemang kring betydelsen av sådana *mönster* (i det här fallet upprepade hyresskulder) och hur sådana problem bäst kan avhjälpas saknas emellertid. Däremot konstateras i vissa riktlinjer att upprepade hyresskulder kan leda till en restriktivare bedömning alternativt avslag. D.v.s. det identifierade »mönstret« förväntas leda till en viss reaktion som snarare kan betraktas som en sanktion om den inte motiveras utifrån den enskildes behov eller hur reaktionen bedöms kunna stärka den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv. Inte heller diskuteras i riktlinjerna hur »förmågan till eget ansvar« skall undersökas och bedömas utan förmågan tycks snarast vara kopplad till en viss gruppstillhörighet. Vissa grupper som enligt forskning är särskilt sårbara när det gäller hyresskulder och den efterföljande påföljden vräkning nämns emellertid överhuvudtaget inte (Jfr Flyghed 2000). Exempel på en sådan grupp är missbrukare vilket indikerar att synen på missbruk är oproblematiserad och i vissa fall endast uppfattas som en enkel fråga om personligt val av en individ kapabel till sådana val. Samma resonemang kan anses gälla även andra »frånvarande« grupper i de kommunala riktlinjerna. För dessa »frånvarande« grupper gäller därmed mer generella uttalanden i riktlinjerna som exempelvis att »... bistånd skall prövas mot bakgrund av det vid ansökningstidpunkten föreliggande behovet...«, vid upprepade hyresskulder « ... bör en restriktivare bedömning göras«, eller så får den enskilda människan »... ta konsekvenserna...« av sitt val. De två sista uttalandena innebär en risk för att socialtjänsten de facto avhänder sig ansvaret för människor som befinner sig i sådana situationer som i vissa fall med all önskvärd tydlighet talar för att den enskilda människan inte i den aktuella situationen klarar av (saknar förmåga) att själv eller på annat sätt tillgodose sina behov.

Fokuseringen på bedömningen av rätt till bistånd i de kommunala riktlinjerna talar också för att det saknas metoder och verktyg för att hantera upprepade hyresförsummelse. Avsaknad av metoder och/eller kunskap om ett specifikt problem befriar emellertid inte socialtjänsten från ansvar för situationen.

Uppfattningen att det är behovet som skall vara utslagsgivande bedöms i denna studie ligga närmare vissa förarbetsuttalanden som exempelvis att »ingen grupps behov skall vara starkare skyddat än någon annans« och domstolspraxis än övriga uppfattningar. Uppfattningen bedöms också ligga närmare den aktualitetsprincip

som följer av lagtext. Samtidigt uppstår oklarheter i förhållande till resonemang i förarbeten till SoL som betonar individens eget ansvar för sin situation och som kan anses ligga närmare uppfattningen att det är »förmågan till eget ansvar« som skall vara utslagsgivande vid en bedömning av bistånd till en hyresskuld.

Uppfattningen att bedömningen av bistånd skall vara en sammanvägning av olika faktorer bedöms ligga närmare andra stycket i 4 kap 1 § SoL som fokuserar insatser. Enligt departementschefen skall en sammanvägning av olika omständigheter göras vid bedömning av vilken insats som kan komma ifråga (prop. 2000/01:80 s. 91). En förutsättning för en sådan sammanvägning är emellertid, som nämnts tidigare, att en bedömning med stöd av första stycket i SoL 4:1 först har genomförts och som inneburit att en rätt till bistånd konstaterats. I riktlinjerna hanteras emellertid sammanvägningsfaktorerna snarare som grund för ett eventuellt bifall.

Den huvudsakliga biståndsparagrafen, 4 kap 1 § SoL, är ur tolkningshänseende mycket komplext utformad, vilket skulle kunna uppfattas som olyckligt, kanske särskilt med tanke på att det huvudsakligen är icke-jurister som är tänkta som tillämpare av lagen. Komplexiteten kan bl.a. härledas till att en och samma paragraf förutsätter olika metoder och kunskapskällor vid tolkning. I ingen av de studerade kommunerna diskuterades implikationerna av dessa förhållanden vilket i sin tur kan komplicera enskilda socialarbetares förståelse för hur de förväntas förhålla sig till riktlinjerna. Problemet skulle eventuellt kunna vara försumbart om det rört sig om en mindre central paragraf, men nästan all biståndsbedömning inom socialtjänsten sker med stöd av SoL 4:1 och det finns anledning att anta att de oklarheter som framkommit i denna studie också kan återfinnas på andra behovsområden i SoL. Paragrafens komplicerade utformning bidrar troligen till en del av de oklarheter som finns på området och till en lägre grad av rättssäkerhet än nödvändigt. Om ambitionen från lagstiftande politikers sida är att lagar i möjligaste utsträckning skall kunna tillämpas utan myndighetsföreskrifter uppkommer samtidigt krav på tydliga och lättolkade lagtexter.

Första stycket i SoL 4:1 är centralt för hela SoL eftersom stycket utgör det nålsöga genom vilket en enskild individ måste ta sig för att överhuvudtaget omfattas av lagens mer generella målsättningsstadganden. Att endast beskriva SoL som en ramlag döljer därför betydelsen av att den, för enskilda i behov av stöd, i många situationer, centralaste paragrafen i lagen är av detalj- och inte ramlagskaraktär. Under de dryga 25 år sedan SoL antogs har lagen genomgått ett flertal förändringar som bl.a. inneburit en större detaljreglering. Dessutom har vissa rekvisit preciserats via domstolsavgöranden och konkreta uttalanden i förarbeten till lagen vilket också höjt detaljeringsgraden. Beskrivningen av SoL som endast en ramlag riskerar att skymma dessa förhållanden och dessutom försvåra förståelsen för lagen och vilka rättssäkerhetskrav som kan ställas.

Avslutande kommentar

Analysen av vad som skall läggas till grund för en bedömning av bistånd till en hyresskuld med stöd av de kommunala riktlinjerna i Stockholms län talar för att rättssäkerheten på området är mycket låg. Detta reser i sin tur frågor kring både legitimitet och rättvisa inom socialrätten, särskilt med tanke på att tidigare forskning ger vid handen att kommunala riktlinjer har stort inflytande över beslutsfattandet inom våra svenska kommuner.

Referenser

- Alexius Borgström, Katarina (2009) Regeltypen och beslutsmodeller inom juridiken i det sociala arbetet. I: Hollander, Anna & Alexius Borgström (2009) *Juridik, rättsvetenskap och socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur
- Andenaes, Kristian & Olsen, Leif Oscar (1990) *Sosialrett II sosialrettens oppgaver mot år 2000*. Oslo: Tano
- Bergmark, Anders & Lundström, Tommy (2006). Mot en evidensbaserad praktik? – Om färdriktningen i socialt arbete. *Socialvetenskaplig tidskrift*. 2006/2 s 99-111
- Blomberg, Jesper (2001) Narratives and performance – The Case of Stock-broking. *SSE/EFI Papers series in Business Administration* No. 2001:2
- Dahlberg-Larsen, Jørgen (1994) *Rettens enbed- en illusion? Om retlig pluralisme i teorien og praksis*. København. Akademisk forlag
- Dahlman, Christian (2008) *Rätt och rättfärdigande. En tematisk introduktion i allmän rättslära*. Lund: Studentlitteratur
- Eckhof, Torstein (1987) *Retskildelaere*. Oslo: Tano
- Flyghed, Janne (2000) Vräkning – orsak eller verkan. I: Runqvist, W & Swärd, H (red) *Hemlöshet. En antologi om olika perspektiv och förklaringsmodeller*. Stockholm: Carlssons bokförlag
- Gustafsson Ewa (2002) Fostret i fokus? – om rättssäkerhet och tvångsvård av gravida missbrukare. I: Vahlne Westerhäll Lotta (red) (2002) *Rättssäkerhetsfrågor inom socialrätten*. Stockholm: Norstedts juridik AB
- Hasselgren, Björn & Beach, Dennis (1996) *Phenomenography, A "good-for-nothing brother of phenomenology? Or Phenomenography is what phenomenographers do when doing phenomenography*. Göteborgs universitet: Report No. 1996:05
- Hollander, Anna & Alexius Borgström, Katarina (red) (2009) *Juridik och rättsvetenskap i socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur.
- Hollander, Anna (1995) *Rättighetslag. I teori och praxis*. Uppsala: Iustus förlag
- Hollander, Anna & Alexius Borgström, Katarina (2005) Rättsvetenskapliga metoder. I: Larsson, Lilja, John & Mannheimer. *Forskningsmetoder i socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur
- Hollander, Anna (2006) *Vad är »rätt« i socialtjänstens arbete med vräkningsbotade klienter. En studie av rätt och rättstillämpning i socialt arbete*. FAS-projekt. Dnr: 2006-0912
- Hydén, Håkan (1998) *Rättsociologi som rättsvetenskap*. Lund studentlitteratur
- Hydén, Håkan (1984) *Ram eller lag? Om ramlagstiftning och samhällsorganisation*. DsC 1984:12
- Kenna, Pdraic (2005) *Housing Rights and Human Rights*. FEANTSA
- Landelius, Ann-Charlotte (2001) *Om soft law på det sociala skyddsområdet – en EG-rättslig studie*. Stockholm: Norstedts juridik AB.

- Larsson, Jan & Holmström, Inger (2007) Phenomenographic or phenomenological analysis: does it matter? Examples from a study on anaesthesiologists' work. *International Journal of Qualitative Studies on Health and Well-being*. 2007; 2: 55-64
- Larsson, Staffan (1986) *Kvalitativ analys – exemplet fenomenografi*. Lund: Studentlitteratur
- Länsstyrelserna (2006) *Riktlinjer – till hjälp eller stjälp. Länsstyrelsernas granskning av kommunala riktlinjer för bedömning av insatser enligt lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade, LSS*.
- Marton, Ference (1981) Phenomenography –describing conceptions of the world around us. *Instructional science*, 10/1981 s.177-200
- Mathiesen, Thomas (2005) *Rätten i sambället*. Lund: Studentlitteratur
- Peczenik, Aleksander m. fl. (1995) *Juridisk argumentation. En lärobok i allmän rättslära*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Peczenik, Aleksander (1995) *Vad är rätt? Om demokrati, rättsäkerhet, etik och juridisk argumentation*. Stockholm: Norstedts juridik AB
- Påhlsson, Robert (1995) *Riksskatteverkets rekommendationer. Allmänna råd och andra uttalanden på skatteområde*. Stockholm: Iustus förlag
- Sandgren, Claes (1999) Vad gör juristen? Och hur? – del I. *Juridisk tidskrift* 1999/00:3:591-611
- Socialstyrelsen (2005) *Personlig assistans. Kartläggning av kommunala riktlinjer*.
- Stranz, Hugo (2007) *Utrymme för variation – en prövning av socialbidrag*. Avhandling. Rapport i socialt arbete nr: 119
- Strömholm, Stig (1996) *Rätt, rättskällor och rättstillämpning*. Uppl. 5. Stockholm: Norstedts juridik AB
- Svensson, Gustav (2007) Rättssäker och rättvis biståndsbedömning – är det möjligt? I: Vahlne Westerhäll, Lotta (red) *Legitimitetsfrågor inom socialrätten*. Stockholm: Norstedts juridik AB
- Vahlne Westerhäll, Lotta (red) (2007) *Legitimitetsfrågor inom socialrätten*. Stockholm: Norstedts juridik AB
- Vahlne Westerhäll, Lotta (red) (2002) *Rättssäkerhetsfrågor inom socialrätten*. Stockholm: Norstedts juridik AB
- Åström, Karsten (1988) *Socialtjänstlagstiftning i politik och förvaltning. En studie av parallella normbildningsprocesser*. Lund: Studentlitteratur

Offentligt tryck

- Prop. 2008/09: 160 *Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten*
- Prop. 2000/01:80 *Ny socialtjänstlag m.m.*
- Prop. 1992/93:115 *Om ändringar i jordabalkens hyresregler*
- Prop. 1997/98: 136 *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*
- Prop. 1983/84:119 *Om förenkling av myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd*
- Prop. 1979/80:1 *Om socialtjänstlagen*
- Ds 1998:43 *Myndigheternas föreskrifter. Handbok i författningsskrivning*
- SOU 2007:82 *Samordnad tillsyn över socialtjänsten*
- SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst*
- SOU 1974:40 *Socialtjänstutredningens slutbetänkande*
- Lagrådsremiss över SOU 2007:82, 090129

Rättsfall

RÅ 1986 ref 76

Pia Kjellbom

RÅ 83 2:79

KamR i Göteborg målnr: 1166-2002

KamR i Stockholm målnr: 7819-2007

KamR i Stockholm målnr: 2779-2006

Författarupplysningar:

Pia Kjellbom är lärare och doktorand vid institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet. Avhandlingsarbetet genomförs inom ramen för det av FAS finansierade projektet *Vad är »rätt« i socialtjänstens arbete med vräkningshotade medborgare? En studie av rätt och rättstillämpning i socialt arbete*. Vetenskapligt ansvarig för projektet är professor Anna Hollander.