

Mikael Lundholm, Anna Angelin & William Bülow O’Nils

Gräsrotsbyråkraten och den motvillige brukaren

Erfarenheter från en tidig insats med förebyggande skuldrådgivning

Over-indebtedness is a societal problem affecting nearly half a million individuals in Sweden, placing them at risk of deteriorating health and well-being. Municipal budget and debt counselling services constitute the only welfare actors that offer preventive support to individuals at risk. Despite this, regulations governing preventive debt counselling in the new Social Services Act remain vague, and there is a lack of methodological guidance for how such work should be carried out. This study aims to investigate the conditions for preventive debt counselling within social services by examining a one-year early intervention targeting young adults aged 18–30 with rent arrears. As part of the intervention, attempts were made to contact individuals and offer debt counselling. The debt counsellors who implemented the intervention were interviewed to explore the conditions that shaped their discretion and coping strategies. The results show that the early intervention was affected by resource shortages in relation to the labour-intensive nature of the work, while the regular operations still had to be maintained. Additional challenges included difficulties in establishing contact with the target group, as well as ethical considerations concerning the balance between the intervention’s potential benefits and its risks for participants—particularly the risk of intrusion of the individual’s autonomy. To manage the discrepancy between available resources and the intervention’s objectives, the debt counsellors employed the coping strategies of creaming—prioritising the regular client group who were motivated and accessible—and rationalisation—simplifying the legal framework regulating preventive debt counselling. The conclusions discuss the preconditions for preventive debt counselling in light of the study’s findings.

Keywords: debt counseling, early interventions, ethics, focus group interviews, law, preventive work, street-level bureaucracy

Mikael Lundholm är fil.dr i rättssociologi och universitetslektor i juridik vid Institutionen för ekonomi, juridik, geografi och turism, Mittuniversitetet.

Anna Angelin är docent och universitetslektor i socialt arbete vid Socialhögskolan, Lunds universitet.

William Bülow O’Nils är fil.dr i filosofi och universitetslektor i biomedicinsk etik vid Centrum för Forsknings- och Bioetik, Uppsala universitet.

Kontakt: mikael.lundholm@miun.se

<https://doi.org/10.64098/SVT.2025.32.54869>

Socialvetenskaplig tidskrift, vol 32, nr 3-4 (2025), s. 396-418.

© 2025 Författarna, Licens: CC-BY 4.0.

Inledning

Överskuldssättning är ett utbrett samhällsproblem. 2024 hade närmare en halv miljon individer i Sverige skulder eller skuldsanering hos Kronofogden (Kronofogden 2026). Denna grupp befinner sig i en utsatt livssituation präglad av sociala problem (Eriksson & Davidsson 2024), arbetslöshet (Vuleta 2022), lågt välbefinnande (Ferreira et al. 2021) och psykisk sjukdom (Östergren et al. 2022). Överskuldssättning innebär ofta en betydande förstärkning av denna utsatthet samt livslånga skuldfällor med en hög risk för suicid (Levinsson et al. 2023). Kommunernas budget- och skuldrådgivningar—en del av socialtjänsten—utgör den enda välfärdsinstans som erbjuder preventivt stöd till individer i riskzonen. Enligt Liedgren och Kullberg (2021) saknar vi kunskap om tidiga insatser riktade mot de som riskerar att hamna i överskuldssättning. Johansson (2025) studerar genomförandet av en tidig insats som syftade till att förebygga överskuldssättning hos ekonomiskt utsatta barnfamiljer genom samverkan mellan vården och socialtjänsten. Studien visar på betydande svårigheter och begränsningar att genomföra tidiga insatser med skuldrådgivning då de samverkande instanserna saknade standardiserad vägledning på både lokal och nationell nivå samt att deras kapacitet begränsades av bristande resurser och stuprörslogik under implementeringsfasen.

Vårt syfte är att belysa förutsättningarna för förebyggande skuldrådgivning inom socialtjänsten genom att studera en ettårig tidig insats riktad mot unga med hyres-skulder. Vi intervjuar skuldrådgivarna (n=5) som genomförde insatsen om deras erfarenheter och besvarar följande forskningsfrågor: Vilka är förutsättningarna som påverkar deras handlingsutrymme vad gäller att arbeta med förebyggande skuldrådgivning? Vilka copingstrategier för att hantera vaga målsättningar och resursbrist i en gräsrotsbyråkrati ger de uttryck för?

Budget- och skuldrådgivning regleras i nya socialtjänstlagen,¹ som innebär ett slags paradigmskifte med utökade krav och inriktning mot förebyggande och aktivt uppsökande socialtjänstinsatser. Förebyggande socialt arbete består av avvägningar mellan det offentligas vilja att göra gott genom att avhjälpa sociala problem och samtidigt värna värdighet genom respekten för individens rätt till självbestämmande och privatliv (Proposition 2024/25:89, s. 203). Trots att förebyggande socialt arbete innefattar svåra avvägningar ger nya socialtjänstlagen sparsam vägledning gällande dess innebörd och praktiska utförande. I propositionen nämns att förebyggande arbete kan bestå av allt från gott bemötande till att ”socialtjänsten identifierar risker och åtgärdar dessa, samt uppmärksammar behov av stöd och hjälp och andra tidiga insatser”, inklusive att

¹ 13 kap 2 § socialtjänstlagen (2025:400).

”förhindra eller motverka uppkomsten av sociala problem” och genom uppsökande verksamhet ”identifiera risker och sociala problem och erbjuda enskilda stöd och hjälp” (ibid. s. 207f.). Brist på konkret vägledning och konkreta krav innebär en risk för att förebyggande arbete försvåras eller nedprioriteras när resurser ska allokeras mellan reaktiva insatser, som är lagstadgade och nödvändiga, och preventiva insatser, något som historiskt sett förmodligen har varit en bidragande faktor till bristen på förebyggande arbete hos socialtjänsten (Eriksson 2024; Proposition 2024/25:89, s. 206).

Att arbeta förebyggande framställs ofta som både kostnadseffektivt för det offentliga och att det leder till bra utfall för individen, där framförallt insatser riktade mot unga uppfattas som verkningsfulla (Sanandaji 2023; Socialstyrelsen 2023). Emellertid vet vi att förebyggande socialt arbete är svårt. Stepney (2014) diskuterar svårigheterna med att implementera goda policyintentioner till effektiva preventiva insatser som en stor utmaning inom socialt arbete. Vi studerar denna problematik ur perspektivet att förebyggande socialt arbete sker inom en gräsrotsbyråkrati där vaga målsättningar och resursbrist är vanliga, vilket leder till att socialarbetaren kan ha ett betydande handlingsutrymme gällande utformningen av verksamheten (Lipsky 2010). Vi bidrar här till ett forskningsfält som studerar handlingsutrymme i relation till förebyggande arbete (t.ex. Harrits 2014; Johansson 2025). Denna kunskap är viktig eftersom socialtjänsten ofta saknar vägledning i form av metodstöd för hur brukares behov av tillit och integritet kan säkerställas när syftet är att nå fram med tidiga insatser (SOU 2018:32). Gällande skuldrådgivning specifikt konstaterar Statskontoret (2025) att stöd till kommunerna om förebyggande arbete i princip saknas och att skuldrådgivare är osäkra på vad den nya socialtjänstlagen kommer att innebära för verksamhetens utformning.

I denna artikel beskriver vi först budget- och skuldrådgivning och den tidiga insatsen. I teoriavsnittet redogörs för Lipskys (2010) teori om gräsrotsbyråkrati, proportionalitetsprincipen inom juridik och det etiska ramverket principilism. I metodavsnittet redogör vi för empirin och vår analytiska strategi. I resultatavsnittet analyseras intervjuerna för att identifiera faktorer som påverkar skuldrådgivarnas handlingsutrymme och vilka copingstrategier som används. Avslutningsvis diskuterar vi resultaten utifrån vårt syfte att belysa förutsättningarna för förebyggande skuldrådgivning inom socialtjänsten.

Budget- och skuldrådgivning

Budget- och skuldrådgivning är en obligatorisk del av socialtjänstens verksamhet och den välfärdsinstans som ska stötta hushåll med betalningsproblem samt arbeta aktivt förebyggande mot överskuldsättning (Statskontoret 2025). För brukaren är skuldråd-

givning helt frivillig och kräver därmed att hen söker rådgivning. Skuldrådgivning består av två komponenter: praktiska råd kring hantering av skulder och överskuld-sättning gällande t.ex. kontakter med inkassobolag eller ansökan om skuldsanering och stöd för att utveckla kognitiva färdigheter och förmågor (Trygged 2012).

Även om budget- och skuldrådgivning regleras i nya socialtjänstlagen intar denna verksamhet en särställning i förhållande till övriga delar av socialtjänsten. Organiseringen av och resurstilldelningen till budget- och skuldrådgivning varierar mellan kommuner, vilket leder till stora skillnader i kvaliteten på tjänsterna till medborgarna, till exempel gällande väntetider (Konsumentverket 2023; Riksrevisionen 2015). Utbildningsbakgrund för yrkesgruppen skuldrådgivare är diversifierad vid jämförelse med andra delar av socialtjänsten. Merparten är utbildade inom socialt arbete men det förekommer även andra samhällsvetenskaper (Konsumentverket 2015). Dessutom varierar skuldrådgivarnas uppfattningar om yrkesrollen i sig. Vissa skuldrådgivare intar rollen som experter medan andra fokuserar på utbildning av eller stöd till brukarna (Callegari et al. 2022).

Den tidiga insatsen

Den tidiga insatsen med skuldrådgivning genomfördes i en mellanstor kommun² med start våren 2024 och pågick ett år. Insatsen gick ut på att kontakta unga med hyres-skulder i åldersgruppen 18—30 år med erbjudande om skuldrådgivning. Målgruppen kunde identifieras genom att hyresvärdarna som en del av avhysningsprocessen är skyldiga att underrätta kommunen om obetalda hyror. Kontaktförsöken bestod av ett brev med särskilt framtagen information om budget- och skuldrådgivning riktad till målgruppen och kontaktförsök per telefon av skuldrådgivarna med erbjudande om rådgivning och stöd. Övriga individer med hyresskulder behandlades som vanligt av kommunen, vilket innebar att de fick ett allmänt brev med information om vad socialtjänsten kan erbjuda för stöd och kontaktförsök av boendesociala handläggare riktade mot målgrupperna hushåll med minderåriga barn och äldre. Det är viktigt att framhålla att vi sedan 2023 har haft nära samarbete med kommunen både under planeringen och genomförandet av insatsen. Detta redogörs för vidare i artikelns metodavsnitt.

² I den kommun som studeras hanterade budget- och skuldrådgivningen år 2021—2022 c:a 200 stödsökande årligen. *Källa:* Kommunen där insatsen genomfördes.

Teori

Utgångspunkten för vår analys är Lipskys (2010) teori om gräsrotsbyråkrati. Denna teori bidrar till en förståelse för betydelsen av handlingsutrymme och copingstrategier i relation till genomförandet av den tidiga insatsen och förebyggande skuldrådgivning. Eftersom studien visar att handlingsutrymmet påverkas av de komplexa juridiska och etiska avvägningar som innefattas i förebyggande skuldrådgivning kompletterar vi Lipskys teori med det juridiska begreppet proportionalitet och det etiska ramverket principilism. Vår förförståelse är att det är möjligt att analytiskt särskilja juridiska och etiska kategorier. Dessa kan vara överlappande och kompletterande, men även motstridiga. I många fall vilar lagar på etiska överväganden, men etik handlar också om den enskilde individens etiska medvetenhet och värderingar (Pettersson 2018). Denna förförståelse vinner stöd i denna studie eftersom resultaten visar att respondenterna särskiljer juridiken och etiken.

Gräsrotsbyråkrater, handlingsutrymme och copingstrategier

Karakteristiskt för gräsrotsbyråkraten enligt Lipsky (2010) är att hen har direktkontakter med medborgare med inflytande över tilldelning och fördelning av välfärdstjänster på individuell nivå, ett ofta betydande handlingsutrymme gällande hur dessa välfärdstjänster erbjuds och levereras till medborgarna samt även en viss autonomi i förhållande till den organisation hen verkar i. Ett vanligt problem i gräsrotsbyråkratier är att resurserna är begränsade i förhållande till kraven på verksamheten, något som av Hupe och Buffat (2014) benämns som "the public service gap". Detta innebär att gräsrotsbyråkraten tvingas använda olika strategier för att hantera de målkonflikter som uppstår till följd av att resurserna att faktiskt utföra arbetet är begränsade. Det kan handla om rutiner för att kontrollera utbudet och efterfrågan på välfärdstjänster och effektivisera användandet av befintliga resurser, men också om att omformulera målsättningar för att minska diskrepansen mellan målen för verksamheten och möjligheterna att faktiskt uppnå dessa. På svenska kallar vi dessa för copingstrategier (jfr. Vedung 2015). I denna studie analyserar vi intervjuerna med skuldrådgivarna utifrån vilka copingstrategier deras utsagor ger uttryck för.

När vi studerar gräsrotsbyråkratier med endast Lipskys teoretiska glasögon finns en risk att handlingsutrymmet överskattas och möjligheterna till copingstrategier framstår som obegränsade. Buffat (2016) framhåller vikten av att ta hänsyn till kontextuella faktorer som kan begränsa handlingsutrymmet. Dessa kan vara individuella, organisatoriska eller institutionella. Ett exempel ges av Evans (2011), som kritiserar Lipsky för att inte i tillräckligt hög grad ta hänsyn till betydelsen av professionskunskap för socialarbetares handlingsutrymme (se även Trappenburg, Kampen och Tonkens (2020) gällande professionsetik bland socialarbetare). Ytterligare ett exempel

är Hupe och Hills (2007) studie som finner att gräsrotsbyråkratens handlingsutrymme påverkas av hur ansvarsutkrävande sker genom politisk, juridisk och byråkratisk kontroll. Hunter, Bretherton, Halliday och Johnsen (2016) undersöker betydelsen av den rättsliga regleringens utformning som kontextuell faktor. Resultaten visar att huruvida gräsrotsbyråkraten faktiskt följer lagen påverkas av regleringens komplexitet och dess överensstämmelse med andra normer. Harrits och Møller (2014) poängterar att socialarbetarens handlingsutrymme är särskilt stort när det gäller förebyggande arbete och tidiga insatser, vilket visar på betydelsen av verksamhetens art och inriktning (se även Harrits 2014). Kontextuella faktorer kan påverka den enskilde medborgarens tillgång till välfärdstjänster, särskilt bland utsatta grupper med låg socioekonomisk status som kan ha svårt att navigera välfärdsstaten (Angelin 2009). Mot bakgrund av empirin i denna studie analyserar vi hur skuldrådgivarnas handlingsutrymme påverkas av insatsens förutsättningar, brukargruppens egenskaper och komplexa avvägningar.

Handlingsutrymmet och komplexa avvägningar

Vid sidan av Lipskys teori om gräsrotsbyråkrati introducerar vi här det juridiska begreppet proportionalitetsprincipen och det etiska ramverket principilism. Syftet med detta är att ge oss ytterligare teoretiska verktyg för att i analysen kunna identifiera hur skuldrådgivarnas handlingsutrymme påverkas av de komplexa juridiska och etiska avvägningar som innefattas i utförandet av såväl den tidiga insatsen som individinriktad förebyggande skuldrådgivning generellt.

Proportionalitetsprincipen är ett juridiskt begrepp som definierar på vilket sätt motstående intressen ska vägas mot varandra när staten gör ingrepp i individens sfär. Proportionalitetsprincipen framgår av 5 § tredje stycket förvaltningslagen (2017:900) där det stadgas att myndighet får ingripa i enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet, inte är mer långtgående än vad som behövs och står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot. Faktiskt förvaltningshandlande som sker inom ramen för förebyggande arbete, t.ex. information och rådgivning, ska alltså bedömas i förhållande till hur ingripande det är för individen (Wenander 2018).

Proportionalitetsprincipens möjligheter att vägleda socialarbetare vid svåra avvägningar har uppmärksammats i litteraturen. Janebová (2023) förordar att proportionalitetsprincipen kan omvandlas från ett strikt juridiskt begrepp till ett metodstöd inom socialt arbete för avvägningar mellan ändamålet med en viss åtgärd och brukarens intressen eller rättigheter. Alexius (2021) argumenterar för att propor-

tionalitetsprincipen är viktig för att säkerställa substantiv rättssäkerhet vid bedömningar av barnets bästa. Preston-Shoot och Cornish (2014) konstaterar att proportionalitetsöverväganden gällande balansen mellan skyddsbehovet för individen och hens autonomi utgör en del av det sociala arbetets praktik.

Principilismen är ett teoretiskt ramverk för etisk analys och beslutsfattande (Beauchamp & Childress 2013; Beauchamp & Rauprich 2016), som kan användas för att synliggöra och kritiskt belysa etiska dilemman inom socialtjänsten (Hermerén 2018). Utgångspunkten är att det finns fyra grundläggande etiska principer som i varje enskilt fall kan behöva viktas mot varandra: göra-gott, inte-skada, autonomi och rättvisa. Principerna behöver tolkas och preciseras i relation till det konkreta fall eller problemområde som analyseras.

Principen om att göra gott innebär att aktörer har en grundläggande plikt att främja andras välbefinnande. Principen innebär också att vi har en skyldighet att ta bort skadliga förhållanden och förhindra skador från att inträffa.

Principen om att inte skada kräver att aktörer avstår från att utsätta andra för skada eller risk för skada. Här kan man säga att om principen att göra gott handlar om aktivt handlande, så som aktivt främja välbefinnande eller förebygga skada, så innebär principen om att inte skada att vi ibland ska avstå från vissa ageranden.

Respekt för individens autonomi syftar på individens rätt till självbestämmande. Denna etiska princip innefattar såväl att individen måste informeras och på andra sätt ges stöd för att kunna fatta autonoma beslut som att hen inte ska utsättas för ofrivillig kontroll av andra.

Rättvisa är en mångtydig term och kan ha olika innebörd beroende på filosofisk och politisk hemvist (Kymlicka 1995). Rättvisa i socialtjänstens kontext inbegriper åtminstone att främja allas förutsättningar för att kunna leva ett gott liv genom att minska sociala problem och att behandlas på ett icke-diskriminerande vis.

Metod

Denna insats har samskapats genom praktisknära kunskapsutbyten mellan forskning och professionellt fält (jfr. Svensson & Plantin 2024). Studiens författare initierade kontakt med budget- och skuldrådgivningen i undersökningskommunen med en förfrågan om intresse av att i kollaborativ samverkan utforma en insats för förebyggande skuldrådgivning. Därefter skrevs gemensamt en forskningsansökan om samfinansiering från kommunen och universitetet. I en dialogbaserad process utformades forskningsfrågor och därefter själva insatsen, främst utifrån skuldrådgivarnas prioriteringar där de identifierade unga med hyresskulder som önskad målgrupp. Under genomförandet skedde ett flertal uppföljningsmöten.

Empirin i denna studie består av två intervjuer med samtliga skuldrådgivare (n=5) som genomförde den ettåriga insatsen. Det är alltså en kvalitativ fallstudie med ett totalurval. Intervjuerna bestod dels av en fokusgrupp med fyra respondenter, dels en intervju med en respondent (som inte kunde närvara vid fokusgruppen). Fokusgrupp som metod valdes för att ta del av deltagarnas diskussioner om och beskrivningar av insatsen, men främst för att ta del av den gruppdiallog och interaktion där såväl konsensus som skilda erfarenheter och meningsskapande avseende vad de lärt sig om förutsättningarna för skuldförebyggande arbete genom den tidiga insatsen formades (jfr. Morgan 1996; Wibeck 2010). Förutom de fyra skuldrådgivare som operativt utfört insatsen deltog deras närmaste chef.

Fokusgrupper med respondenter från samma arbetsgrupp väcker forskningsetiska frågor med hänsyn till att respondenternas inbördes relationer kan påverkas. Även resultaten kan påverkas med risk för konformitet, särskilt med hänsyn till att skuldrådgivarnas chef deltog i fokusgruppen (Wibeck 2010). Vi bedömde dessa risker som små utifrån erfarenheten av att ha samarbetat med arbetsgruppen under flera år gällande planering och genomförande av insatsen. En av författarna agerade moderator för fokusgruppen och antog den aktiva rollen att facilitera diskussionen (Morgan 1996). Att moderator är initierad i projektet kan utgöra en fördel avseende kontextuell förståelse och fördjupning, men innebär även en risk i relation till kritiska perspektiv samt objektivitet vilket aktivt beaktades under intervjuerna.

Intervjuerna genomfördes i april och maj 2025 i nära anslutning till att insatsen avslutats. Fokusgruppen tog 97 minuter och intervjun 76 minuter. Intervjuformatet var semistrukturerat, vilket gav respondenterna möjligheter att reflektera kring och diskutera genomförandet av den tidiga insatsen, erfarenheter av kontakter med klienter inom ramen för insatsen och reguljär rådgivning, erfarenheter av förebyggande arbete samt juridiska respektive etiska aspekter på den tidiga insatsen och förebyggande arbete. Utöver detta resonerade skuldrådgivarna även om förebyggande arbete mer

generellt. Vid redovisningen av intervjuer i resultatavsnittet har vi ersatt respondenternas identitet med alias.

Analysmetoden utgörs av tematisk analys (Braun & Clarke 2006). Den första genomgången av empirin var en induktivt driven initial identifiering av koder och återkommande övergripande mönster och tentativa teman. Braun och Clarke (2006) understryker dock att teman inte bara framträder utan att forskaren är delaktig i en aktiv process där delar av empirin fokuseras även om vare sig hypotes eller teoretisk analysram är närvarande. Vår studie hade inte en utvärderande ansats, men då insatsen var temporär och prövade nya arbetssätt så karakteriseras de teman vi formade utifrån de initiala koderna av respondenternas värderande reflektioner. Dessa reflektioner fokuserade på vad som varit verkningsfullt i förhållande till resursanvändning och huruvida insatsen egentligen var önskvärd och möjlig med hänsyn till juridiska och etiska aspekter i relation till brukarna. Dessa initiala teman vägledde oss i vilka teorier vi behövde för att genomföra den andra deduktivt inriktade tematiska analysomgången. I analysen vidareutvecklades koderna och teman, vilka relaterades till de valda teoretiska begreppen för att möjliggöra en fördjupad analys. Därefter genomgick den första texten från den induktiva analysen omfattande revideringar.

Resultat

Den övergripande bilden som framträder i analysen är att skuldrådgivarna gav uttryck för att den tidiga insatsen var arbetsintensiv och att resursbrist utgjorde ett hinder för dess genomförande. De resonerade om faktorer som påverkar deras handlingsutrymme och gav uttryck för copingstrategier i relation till genomförandet av den tidiga insatsen och möjligheterna att arbeta förebyggande utifrån två olika analytiska teman: beskrivning av målgruppen för insatsen som motvilliga brukare och komplexa avvägningar.

Resursbrist och insatsens utfall

Enligt Lipsky (2010, s. 82-83) är ett centralt problem i en gräsrotsbyråkrati hur verksamheten ska utföras och motiveras när dess målsättningar är vaga och resurserna knappa (se även Hupe & Buffat 2014). Ett framträdande tema är att respondenterna uppfattade den tidiga insatsen som kostsam i den meningen att den krävde stora arbetsinsatser samtidigt som behoven kopplade till den reguljära verksamheten kvarstod:

Man ska ringa flera gånger och så ska man ringa på olika dagar och på olika tider. [...] Om man jämför tiden man la ned till det resultat man fick så upplever väl inte jag att det stod i proportion med tanke på att vi ju har lång kö till budget- och skuldrådgivningen. (Anna)

Om man ska ha ett sådant här projekt kan man inte ha våra vanliga arbetsuppgifter samtidigt för att det är svårt att motivera att andra saker ju blir lite lidande. (Petra)

Respondenterna uttryckte frustration över att de upplevde att arbetsinsatsen kopplad till att försöka få kontakt med målgruppen i insatsen med erbjudande om rådgivning var intensiv samtidigt som det var framgångsrikt i ytterst få fall:

Man hade en bild av hur det skulle vara, hur man skulle kunna hjälpa, ja, vad vi skulle kunna göra för de här personerna. Resultatet blev ju ett helt annat. Många fick man inte ens tag i och dem man fick tag i var det väldigt få som ville ha hjälp. (Anna)

Respondenterna uppskattade att de hittade telefonnummer till mellan 10—20 procent av målgruppen och att den ettåriga insatsen ledde till att de arbetade vidare med två till fyra individer inom ramen för reguljär rådgivning. Den huvudsakliga problematiken var att det inte gick att få fram telefonnummer vare sig på sökmotorer på internet eller genom kontakt med hyresvärdar och inkassobolag (som ofta företräder hyresvärdarna vid obetalda hyror).

Denna resursbrist—den tidiga insatsen var arbetskrävande samtidigt som den reguljära verksamhetens krav kvarstod—som skuldrådgivarna gav uttryck för är viktig eftersom den beskriver ett glapp mellan målsättningen att bedriva förebyggande skuldrådgivning och verksamhetens resurser. Lipsky (2010) menar att gräsrotsbyråkrater ofta hanterar detta dilemma med olika typer av copingstrategier. Vi går nu vidare till att analysera intervjuerna avseende hur skuldrådgivarna använder copingstrategierna *creaming* och *rationalisering*.

Motvilliga brukare och creaming

I de få fall skuldrådgivarna lyckades få fram kontaktuppgifter var nästa problem att många i målgruppen inte svarade. Av de som svarade var i stort sett alla motvilliga i den meningen att det var endast ett fåtal som ville ha skuldrådgivning. Det var relativt

vanligt att individerna tackade nej utan att ange skäl. Det förekom också att de hänvisade till att någon form av lösning fanns på plats eller planerades. Vad gäller det riktade informationsbrevet resulterade det endast i att någon enstaka individ ringde in till skuldrådgivningen.

När respondenterna diskuterade vad motvilligheten mot skuldrådgivning kan bero på framhöll de skam och stigmatisering som möjliga förklaringar. Respondenternas erfarenheter generellt av skuldrådgivning var att det kan vara mycket skamfyllt att prata om ekonomiska problem och att många inte har pratat med någon ännu om sin situation:

Det finns ett stort spann bland dom vi träffar men den allra största gemensamma faktorn är väl ändå den här skammen. Man kan ändå prata om så väldigt mycket om man har vänner [...], men jag har nog inte stött på en enda som har pratat liksom om sina ekonomiska svårigheter. (Anna)

För vissa kan även själva orsaken till de privatekonomiska problemen vara skamfylld, exempelvis spelmissbruk. Respondenterna framhöll även att konsumtionsnormen i vårt samhälle kan leda till känslor av skam när konsumtion inte är möjligt längre.

Respondenterna resonerade även kring hur mottagliga för tidig kontakt gällande skuldrådgivning målgruppen för insatsen kan förväntas vara med hänsyn till att det kanske inte är rätt tidpunkt att erbjuda stöd:

Är man då inte där, att man är redo att jobba med det, då är det lättare att stoppa huvudet i sanden och då vill man ju inte ha någon hjälp. Det hjälper inte om någon kommer och erbjuder hjälp om du inte är där. (Petra)

Detta handlade om att individen visserligen kan vilja förändra sin situation, men samtidigt av olika anledningar inte vara beredd att göra vad som krävs för att åstadkomma denna förändring. En respondent uppgav att hens upplevelse var att reguljär rådgivning är mer lyckad i de fall brukaren själv aktivt sökt skuldrådgivning. Det kan också handla om risken att brukaren blir en återkommande klient:

Många har väl kanske ostabila livssituationer, men även, liksom, att man nånstans behöver ha nån form av stabilitet i sin tillvaro [...]. Vi kan hjälpa till med och göra budget och allt det här arbetet men nånstans måste man ju också landa på de andra områdena för att skapa en stabilitet så att de inte kommer tillbaka med en gång. (Saga)

Respondenterna framhöll även bristande kunskap allmänt om privatekonomi och om hur samhället fungerar liksom om vad kommunens skuldrådgivning är för slags välfärdstjänst som ett problem eftersom det kan leda till felaktiga förväntningar hos många brukare (alltså inte bara målgruppen för insatsen) om vad skuldrådgivningen faktiskt kan erbjuda för hjälp och stöd:

De man har pratat med kanske inte har vetat vad är en budget- och skuldrådgivare trots att de fått det här brevet. Om någon ändå har varit lite positiv, liksom: 'äh, kan du hjälpa mig att betala den här'. Och så bara; 'nej', men liksom 'vad kan du göra?'. [...] Det är kanske inte så lätt att veta vad en budget- och skuldrådgivare gör. (Anna)

Särskilt gruppen unga med skuldproblem kunde ha orealistiska förväntningar på att en 'quick fix' är möjlig och blir då besvikna när skuldrådgivarnas arbete är inriktat på långsiktigt hållbara lösningar.

Med hänsyn till svårigheterna att nå fram till målgruppen för insatsen pratade respondenterna även om alternativa strategier för förebyggande arbete. De bedrev öppen mottagning med rådgivning utan tidsbokning. Ytterligare ett led i detta arbete var att de hade förbättrat informationen på hemsidan i syfte att erbjuda 'hjälp till självhjälp':

Där tänker vi ju att många som tänker att dom ska ta kontakt med oss men hamnar på hemsidan, att dom förhoppningsvis kommer att klara sig själva med den informationen som finns där. Man får svaren på sina frågor och kan jobba utan att ens behöva kontakta oss. (Anna)

Respondenterna nämnde även att de informerar och utbildar andra professioner och välfärdsinstanser om skuldrådgivning i syfte att individer med skuldproblematik ska få

den hjälp de behöver där. Det kan också handla om att på olika sätt möta medborgarna för att allmänt informera om skuldrådgivning, t.ex. på kommunala mötesplatser eller genom kyrkan.

Sammanfattningsvis uppfattade alltså respondenterna att det var mycket svårt att nå fram till målgruppen för insatsen med erbjudandet om skuldrådgivning. De framhöll skam, stigmatisering, bristande kunskaper, orealistiska förväntningar och att brukarna inte är mottagliga för en tidig insats som möjliga förklaringar. Utifrån dessa resultat kategoriserar vi målgruppen för insatsen som motvilliga brukare. Detta begrepp speglar att målgruppen många gånger har stora behov av stöd och i den meningen utgör potentiella brukare, samtidigt som målgruppen är motvilliga mot att acceptera rollen som brukare.³

Utöver att dessa förhållanden präglade den tidiga insatsen och begränsade skuldrådgivarnas möjligheter att arbeta förebyggande visar resultaten även att skuldrådgivarna använder copingstrategin *creaming* för att hantera diskrepansen mellan målsättningen att bedriva förebyggande skuldrådgivning och bristfälliga resurser. Enligt Lipsky (2010, s. 107-108) innebär *creaming* att gräsrotsbyråkraten primärt fokuserar på insatser riktade mot brukare som förväntas ge större effekt med mindre resurser. Det innebär att brukarnas behov av insatsen kan hamna i bakgrunden till fördel för överväganden kring hur lättillgänglig målgruppen är och insatsens komplexitet, där enklare insatser premieras framför mer komplexa (se även Vedung 2015). *Creaming* kan ske genom att gräsrotsbyråkrater kategoriserar brukare utifrån uppfattningar om brukarens behov av välfärdstjänsten eller stereotypisering av deras egenskaper i termer av hur välförtjänt av eller mottaglig för välfärdstjänsten brukaren är (Lipsky 2010, s. 151-152; se även Harrits & Møller 2014). I resultaten ser vi detta i hur respondenterna beskriver att målgruppen kan uppleva sin situation som skamfylld och att brukarna inte är redo för skuldrådgivning samt ofta har instabila livssituationer och kan ha felaktiga förväntningar om vilket stöd som skuldrådgivarna kan erbjuda.

Genom att karakterisera målgruppen för den tidiga insatsen som motvilliga brukare motiverar skuldrådgivarna alltså att verksamheten bör fokusera på brukargrupper som kräver mindre insatser att på ett verkningsfullt sätt arbeta med. Dessa brukargrupper finns i den reguljära skuldrådgivningen, dit klienter själva söker och hanteras enligt ett kösystem. I resultaten framgår detta genom skuldrådgivarnas redogörelse för alternativa strategier för förebyggande arbete: öppen mottagning, allmän information på

³ Jämför Lipskys (2010, s. 68-69) begrepp 'nonvoluntary clients' som avser en typ av brukare som inte har något annat val än att acceptera den välfärdstjänst som erbjuds på grund av att denna är helt nödvändig för brukaren, t.ex. boende eller monetärt stöd till mat. På ett konceptuellt plan finns en viss likhet med motvilliga brukare i att den välfärdstjänst vi studerar här—skuldrådgivning—erbjuds exklusivt av kommunerna. Men det finns också skillnader, framförallt gällande att stödbehovet för de motvilliga brukarna i denna studie inte är akut för att säkerställa nödvändiga livsbetingelser.

hemsidan och samarbete med andra välfärdsinstanser. På detta sätt motiverar skuldrådgivarna att mer arbetsintensiva individriktade tidiga insatser väljs bort. Samtidigt innebär denna creaming att brukargrupper som har behov av skuldrådgivning men av olika anledningar själva inte söker nedprioriteras.

Komplexa avvägningar och rationalisering

I intervjuerna berördes särskilt hur skuldrådgivarna såg på juridiska och etiska avvägningar i förhållande till den tidiga insatsen och förebyggande skuldrådgivning. Vi menar att dessa avvägningar är viktiga för att förstå hur respondenterna uppfattade handlingsutrymmet att bedriva förebyggande skuldrådgivning och vilka copingstrategier som användes. Såsom framgår av teoriavsnittet görs inom både juridiken och etiken olika typer av komplexa avvägningar utifrån proportionalitet och principlism, vilka vi här betraktar som analytiskt särskiljbara. Trots detta visar analysen nedan att skuldrådgivarna förhöll sig relativt olika till juridiken och etiken.

Respondenterna diskuterade juridiska aspekter av förebyggande skuldrådgivning och vad rimliga samt juridiskt korrekta insatser uppfattades vara. Respondenterna upplevde att de redan kan eller har möjlighet att ta reda på juridiken kring skuldrådgivning vad avser både den reguljära verksamheten och tidiga insatser. De hade tillgång till ytterligare expertkunskap genom kommunens jurister. En respondent gav uttryck för att juridiken är så "grundad" hos dem att de inte ens överväger att göra något som inte har lagstöd. Respondenterna resonerade huvudsakligen utifrån överväganden gällande sekretess. Respondenterna uppfattade regleringen av förebyggande skuldrådgivning som dikotom i den meningen att den ger ett tydligt svar gällande om en viss typ av insats är tillåten:

Jag tror att, kanske att jag tänker mycket så här; [...] typ har vi lagstöd för att göra det här eller inte: ja eller nej. (Love)

Vad gäller etiska avvägningar var respondenterna på en generell nivå positivt inställda till tidiga insatser med skuldrådgivning med hänsyn till den potentiella nyttan:

Vi skulle ju vilja hjälpa de här personerna nu innan de hamnar så långt ned som andra vi möter. Så jag tänker att det hade ju varit fantastiskt att kunna bromsa här; 'det blev inte mer, nu fick du ordning på din ekonomi och kan leva liksom ett bra liv och klara dig ekonomiskt', istället för att det bara blir större och större. (Love)

Därmed gav skuldrådgivarna uttryck för principen om att göra gott genom att betona betydelsen av att aktivt söka upp brukare som befinner sig i risk för överskuldsättning för att förebygga skadliga förhållanden. Emellertid menade de att den tidiga insatsen knappast gav dem förutsättningar att göra gott för brukarna eftersom den faktiskt ledde till förebyggande skuldrådgivning i ytterst få fall. Därutöver resonerade skuldrådgivarna kring olika etiska risker med den tidiga insatsen: risken för skada, intrång i individens autonomi och särbehandling.

Skuldrådgivarna tog aktivt hänsyn till att den tidiga insatsen kan innebära risk för skada, särskilt som den kan bidra till att brukaren upplever mer skam och hopplöshet. Respondenterna mötte dagligen brukare som mår mycket dåligt och upplever att situationen är hopplös. Respondenterna pratade om att de ofta möter klienter som uttrycker suicidtankar:

Jag tänker att det är så stigmatiserat och så väldigt ångestframkallande, [...]. Många upplever det som så himla jobbigt tror jag och dom mår ju så himla dåligt dom vi pratar med. Det är jättemånga som uttrycker att dom har självmordstankar. (Saga)

En skuldrådgivare berättade om en klient som sagt att hen "fortfarande har råd med ett rep", vilket tydligt illustrerar att denna grupp har svårt att se utvägar eller känna någon livslust. Samtidigt uppgav en skuldrådgivare att det är viktigt att "våga fråga" om suicid, särskilt när det gäller utsatta målgrupper. Hen vägde på detta sätt principerna att göra gott och inte skada mot varandra.

Respondenterna betonade också starkt att tidiga insatser ska ske med beaktande av respekt för individens autonomi och personliga integritet. Detta kom till uttryck genom att respondenterna framhöll vikten av att den tidiga insatsen utgjorde ett erbjudande med information och upplysningar om skuldrådgivning som brukaren själv fick ta ställning till. Trots denna utgångspunkt var respondenterna ändå tveksamma till den undersökta tidiga insatsen med hänvisning till respekt för individens autonomi. Viss roll spelar kunskap om insatsens effektivitet. En skuldrådgivare uppgav att hen inte skulle motivera en tidig insats även om den fungerar med hänvisning till respekt för individens integritet. En annan respondent gav uttryck för att kunskap om tidiga insatser är viktigt även om denna specifika insats var misslyckad.

Ett problem som respondenterna tog upp var att kontakter med socialtjänsten i sig kan ha en starkt negativ konnotation på grund av att brukaren inte förstår eller misstror intentionen med den förebyggande kontakten eller känner sig utsatt för någon form av granskning eller kontroll:

Man kanske inte ens förstår. 'Vad betyder det här? Vad är det för hjälp jag kan få? Eller är det här någon kontrollfunktion? Är dom ute efter mig?' (Anna)

I denna kontext diskuterade respondenterna även att socialtjänsten har en svår position vad gäller tidiga insatser, eftersom individer kan bli oroliga, rädda och uppleva skam-känslor vid kontakter med socialtjänsten, särskilt om det framkommer att socialtjänsten har samlat in uppgifter om dem eller om de har små barn (jfr. Johansson, Warner, Avogadri & Sarkadi 2024):

Man skulle kunna tänka sig att personer skulle bli livrädda. 'Nu har socialtjänsten begärt ut uppgifter om mig hos Kronofogden. Nu kommer dom att tycka att jag är en dålig förälder, nu kommer dom att hämta mina barn.' (Anna)

Skuldrådgivarna menade att riktade insatser mot en viss målgrupp torde vara möjliga ur integritetshänsyn om de baseras på information som socialtjänsten har tillgång till på så sätt som skett i den tidiga insatsen. Däremot uppfattade skuldrådgivarna att det är oetiskt och "över gränsen" om socialtjänsten aktivt samlar in eller begär ut andra uppgifter om individer i syfte att genomföra tidig insats, till exempel skulduppgifter från Kronofogden.⁴

Enligt skuldrådgivarna är det ur integritetssynpunkt även relevant hur intensiva kontaktförsöken är. En respondent framhöll information brevledes som relativt oproblematiskt, medan telefonkontakt är någonting annat:

Att ringa och ställa dem mot väggen. För det är ju det man känner att man gör när man ringer upp dem. 'Hej, jag ringer från kommunen. Vi har sett att du har hyresskulder.' Även om jag är här för att hjälpa dig så är det lite den känsla man har när man ringer upp att; hur man själv skulle reagera om man fick det samtalet? Så hade jag nog tyckt att det var jättejobbigt att få det samtalet, även om man liksom vet att någon vill ens bästa. (Saga)

Avslutningsvis gällande skuldrådgivarnas etiska avvägningar framkom att även risken

⁴ Författarna känner till att denna typ av uppgiftsinsamling historiskt har skett i vissa kommuner.

för särbehandling är relevant i relation till den tidiga insatsen. Detta berördes av en skuldrådgivare, som upplevde det som problematiskt att det finns en risk att hyresgäster hos den kommunala allmännyttan har större chans att få hjälp på grund av att budget- och skuldrådgivningen hade inarbetade samarbetsrutiner med denna hyresvärd. Detta resonemang knyter an till att likabehandling är en central rättvisefråga.

Det är stora skillnader mellan hur skuldrådgivarna resonerar kring etiska avvägningar kopplat till den tidiga insatsen och förebyggande skuldrådgivning jämfört med de juridiska avvägningarna. Av intervjuerna framgår att skuldrådgivarna använder juridiken som ett argument för att avgränsa vilket förebyggande arbete som inte är möjligt med hänvisning till att det inte är tillåtet. Detta tyder på att skuldrådgivarna inte primärt resonerar i termer av proportionalitet i juridisk mening, som ju utgår från att insatser och ingrepp ska bedömas genom att väga omständigheter mot varandra, utan snarare utgår från en uppfattning om att juridiken består av avgränsade och dikotoma kategorier. Vår analytiska förståelse av detta resultat är att skuldrådgivarna på detta sätt rationaliserar förutsättningarna för verksamheten, vilket är en copingstrategi som gräsrotsbyråkrater enligt Lipsky (2010, s. 144) använder för att hantera diskrepansen mellan målsättningar och bristande resurser. Genom denna copingstrategi kan gräsrotsbyråkrater förenkla komplexa fenomen och verksamheter—i detta fall den juridiska regleringen av förebyggande skuldrådgivning genom att inte göra avvägningar med hänsyn till proportionalitet—vilket bidrar till att avgränsa insatser så att de rymms inom befintliga resurser.

Vad gäller skuldrådgivarnas etiska avvägningar däremot är vår analys att dessa kan förstås enligt principilismen och därmed inte ger uttryck för någon tydlig copingstrategi, åtminstone inte in den meningen som vi använder begreppet i denna studie som något som avviker från gräsrotsbyråkratens idealbild av verksamheten (Vedung 2015).⁵ Skuldrådgivarna är i grunden positiva till nyttan med tidiga insatser men resonerar kring vissa risker som leder till att de i slutändan är tveksamma till insatsen ur ett etiskt perspektiv, särskilt med hänsyn till respekten för individens autonomi, men även till risken för skada och särbehandling. De rationaliserar (förenklar) alltså inte de etiska förutsättningarna för den tidiga insatsen på så sätt som sker i förhållande till juridiken.

⁵ Vi är öppna för att etiska avvägningar kan vara ett uttryck för copingstrategier ur andra teoretiska perspektiv.

Slutsatser och diskussion

Syftet med denna studie var att belysa förutsättningarna för förebyggande skuldrådgivning inom socialtjänsten genom att studera en tidig insats riktad mot unga med hyresskulder. I intervjuer med skuldrådgivarna som genomförde insatsen undersökte vi vilka förutsättningar som påverkar deras handlingsutrymme vad gäller att arbeta med förebyggande skuldrådgivning och vilka copingstrategier de ger uttryck för.

Resultaten visar att skuldrådgivarna agerade i en gräsrotsbyråkrati som präglades av vaga målsättningar gällande förebyggande arbete och av resursbrist i förhållandet mellan genomförandet av den tidiga insatsen samtidigt som den reguljära verksamhetens krav kvarstod. För att hantera denna diskrepans mellan målsättning och resurser använde sig skuldrådgivarna av copingstrategierna creaming och rationalisering för att motivera varför den reguljära verksamheten och mindre arbetsintensiva förebyggande strategier bör prioriteras framför resurskrävande insatser av den typ som nyligen genomförts. Creaming innebär att skuldrådgivarna prioriterade den ordinarie klientgruppen som uppfattas ha bättre förutsättningar att uppnå goda resultat då de är motiverade och redo i den reguljära verksamheten till skillnad mot målgruppen för insatsen som oftast inte accepterade erbjudandet om förebyggande skuldrådgivning. Rationalisering innebär att skuldrådgivarna förenklade juridiken som reglerar förebyggande skuldrådgivning utan att ta hänsyn till att avvägningar gällande proportionaliteten hos tidiga insatser bör göras. Samtidigt begränsades skuldrådgivarnas handlingsutrymme av att de måste förhålla sig till vissa kontextberoende faktorer gällande vilken förebyggande skuldrådgivning som faktiskt är möjlig och godtagbar, främst baserat på att målgruppen för insatsen enligt skuldrådgivarna var svår att få kontakt med och att etiska avvägningar gällande förhållandet mellan nyttan med den tidiga insatsen och dess risker, framförallt att individens autonomi och integritet inte respekteras, ska göras.

Möjligheterna att dra slutsatser av resultaten från denna studie begränsas av att det utgör en fallstudie. Fallet i sig har vi uttömmande undersökt både genom att aktivt och under lång tid samarbeta med kommunen och dokumentera insatsens planering och genomförande. Icke desto mindre kan resultaten bero på de specifika förutsättningarna hos det fall vi studerar. Det är därmed svårt att säga något om studiens externa validitet. Vi behöver fler fallstudier av interventioner med förebyggande arbete hos socialtjänsten för att med säkerhet kunna identifiera mönster och dra generaliserbara slutsatser. Ytterligare en begränsning är att empirin inte berör vissa centrala aspekter av Lipskys teori, exempelvis betydelsen av organisatoriska villkor för handlingsutrymmet i en gräsrotsbyråkrati.

Våra slutsatser är tredelade. För det första relaterar copingstrategier i en

gräsrotsbyråkrati ofta till graden av resursbrist, eftersom resursbristen påverkar möjligheter att fullt ut och med kvalitet uppfylla målsättningarna. Detta leder till att gräsrotsbyråkraten anpassar rutiner, målsättningar och även kan stereotypisera bilden av klienten för att komma till rätta med eller åtminstone motivera diskrepansen. Det vi ser i våra resultat är att skuldrådgivarna på olika sätt använder sådana copingstrategier. Samtidigt kan vi förvänta oss att vilka copingstrategier som används delvis förändras om mer resurser tillskjuts till verksamheten. Skuldrådgivarnas behov av copingstrategier skulle förmodligen sett annorlunda ut om diskrepansen mellan genomförandet av den tidiga insatsen och dess resurser varit mindre. Hur detta skulle ha sett ut är en empirisk fråga, men en rimlig hypotes är att copingstrategier skulle ha använts i mindre utsträckning, vilket bör minska risken att skuldrådgivarna använder sitt handlingsutrymme som gräsrotsbyråkrater för att välja bort tidiga insatser. En policyimplikation som kan övervägas är att, om den nya socialtjänstlagens förebyggande ambitioner ska förverkligas, resurser för detta ändamål behövs för att i större grad kunna få med socialarbetaren—här i gräsrotsbyråkratens skepnad—på denna omställning.

För det andra visar våra resultat på att vissa begränsande faktorer—i det undersökta fallet brukargruppens egenskaper och etiska avvägningar—ändå kvarstår oavsett om resursbrist råder eller inte. Detta tyder på att möjligheterna att arbeta med tidiga insatser är begränsade alldeles oavsett om mer resurser tillförs för detta syfte. Brukargruppen kommer fortfarande att vara mycket svår att få kontakt med. Etiska överväganden gällande risken för skada, respekten för individens autonomi och rättvisa kommer fortfarande att begränsa vilka typer av individinriktade tidiga insatser som är godtagbara för professionen. Policyimplikationen här är att denna typ av faktorer är kontextberoende, vilket innebär att vi inte kan förvänta oss en homogen implementering av förebyggande arbete inom socialtjänsten utan att de specifika verksamheternas förutsättningar och brukarnas egenskaper måste tas hänsyn till.

För det tredje pekar resultaten på behovet av metodstöd för socialtjänstens förebyggande arbete, särskilt avseende juridiska och etiska avvägningar samt att reducera skamupplevelser. Förebyggande socialt arbete är svårt med tanke på de stora insatserna för individen i form av möjligheten till ett bättre liv kontra risken för skada. Fördelarna och nackdelarna med varje enskild insats ska naturligtvis noggrant vägas mot varandra utan att dessa avvägningar rationaliseras eller förenklas. Både juridikens proportionalitetsprincip och etikens principilism kan utgöra verktyg för att hantera de svåra avvägningar som förebyggande arbete aktualiserar inom socialtjänsten mellan att det offentliga värnar individens välbefinnande och individens rätt till självbestämmande och integritet. I nuläget saknas metodstöd för hur dessa avvägningar ska göras i den praktiska verksamheten. Vi hoppas att vi med denna studie har bidragit med viss kunskap om metodförutsättningarna inom förebyggande socialt arbete utifrån den innovativa och samskapade insatsen.

Referenser

- Alexius, K. (2021). The Principle of Proportionality, Article 8 of the ECHR and Swedish Care Orders in Cases of Neglect. A Sketch of a Theoretical Framework. *Review of European Administrative Law*, 14(4), s. 7–22. doi: 10.7590/187479821X16364535488019
- Angelin, A. (2009). *Den dubbla vanmaktens logik—En studie om långvarig arbetslöshet och socialbidragstagande bland unga vuxna*. Diss. Lunds universitet.
- Beauchamp, T.L. & Childress, J.F. (2013). *Principles of biomedical ethics*. Oxford University Press.
- Beauchamp, T.L. & Rauprich, O. (2016). Principlism. I ten Have, H. (red.) *Encyclopedia of Global Bio Ethics*. Springer, s. 2282–2293.
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), s. 77–101. doi: 10.1191/1478088706qp063oa
- Buffat, A. (2016). When and why discretion is weak or strong: the case of taxing officers in a Public Unemployment Fund. I Hupe, P., Hill, M. & Buffat, A. (red.) *Understanding street-level bureaucracy*. Policy Press, s. 79–96.
- Callegari, J., Liedgren, P. & Kullberg, C. (2022). The making of the indebted wo/man: Gendered constructions of fiscal identities and help-giving technologies in Swedish budget and debt counselling. *Nordic Social Work Research*, 12(1), s. 122–142. doi: 10.1080/2156857X.2020.1786713
- Eriksson, M. (2024). En folkhälsovetenskaplig preventionsapproach: – ett sätt att stärka kunskapsbasen om förebyggande socialt arbete och en förebyggande socialtjänst? *Socialmedicinsk tidskrift*, 101(4-6), s. 511–530. doi: 10.62607/smt.v101i4-6.32869
- Eriksson, E. & Davidsson, T. (2024). Fattigdomsfällan—överskuldssättning som socialt problem. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 31(3–4), s. 337–359. doi: 10.3384/SVT.2024.31.3-4.5627
- Evans, T. (2011). Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy. *The British Journal of Social Work*, 41(2), s. 368–386. doi: 10.1093/bjsw/bcq074
- Ferreira, M.B., Almeida, F., Soro, J.C., Hereter, M.M., Pinto, D.C. & Silva, C.S. (2021). On the Relation Between Over-Indebtedness and Well-Being: An Analysis of the Mechanisms Influencing Health, Sleep, Life Satisfaction, and Emotional Well-Being. *Frontiers in Psychology*, 12: 591875. doi: 10.3389/fpsyg.2021.591875
- Harrits, G. S. (2014). Street level bureaucrats' role perceptions and decisions in preventive welfare policies. A case study from Denmark. I *Law and Society Association Annual Meeting*, Minneapolis, USA, 29 maj-1 juni 2014.
- Harrits, G.S. & Møller, M.Ø. (2014). Prevention at the Front Line: How Home Nurses, Pedagogues, and Teachers Transform Public Worry into Decisions on Special Efforts. *Public Management Review*, 16(4), s. 447–480. doi: 10.1080/14719037.2013.841980
- Hermerén, G. (2018). Utgångspunkter för etisk analys i socialt arbete. I Pettersson, U. (red.) *Etik och socialtjänst: Om förutsättningarna för det sociala arbetets etik*. 5 uppl., Gleerups, s. 13–44.
- Hunter, C., Bretherton, J., Halliday, S. & Johnsen, S. (2016). Legal Compliance in Street-Level Bureaucracy: A Study of UK Housing Officers. *Law & Policy*, 38(1), s. 81–95. doi: 10.1111/lapo.12049
- Hupe, P. & Buffat, A. (2014). A Public Service Gap: Capturing contexts in a comparative approach of street-level bureaucracy. *Public Management Review*, 16(4), s. 548–569. doi: 10.1080/14719037.2013.854401
- Hupe, P. & Hill, M. (2007). Street-level bureaucracy and public accountability. *Public Administration*, 85(2), s. 279–299. doi: 10.1111/j.1467-9299.2007.00650.x

- Janebová, R. (2023). The Application of the Legal Principle of Proportionality in the Practice of Social Work. *European Journal of Social Work*, 26(3), s. 589–600. doi: 10.1080/13691457.2022.2063800
- Johansson, N. (2025). *Exploring the feasibility of screening and preventive financial counselling for families with young children in Sweden*. Diss. Uppsala universitet.
- Johansson, N., Warner, G., Avogadri, N. & Sarkadi, A. (2024). Screening for economic hardship at Child Health Care Centres: A qualitative study of stakeholders' perceptions and experiences of the Healthier Wealthier Families model in Sweden. *Scandinavian Journal of Public Health*, 53(4), s. 406–412. doi: 10.1177/14034948241252227
- Konsumentverket. (2015). *Med väntan växer skulden: En fördjupad studie av den kommunala budget- och skuldrådgivningen* (Rapport 2015:8).
- Konsumentverket. (2023). *Läget i landet 2023, kommunernas budget- och skuldrådgivning*. <https://publikationer.konsumentverket.se/produkter-och-tjanster/bus-och-kvl/laget-i-landet-budget-och-skuldradgivning>
- Kronofogden. (2026). *Statistik*. <https://kronofogden.se/om-kronofogden/statistik> [2026-01-12].
- Kymlicka, W. (1995). *Modern politisk filosofi: en introduktion*. Nya Doxa.
- Levinsson, H., Probert-Lindström, S., Holmgren, R., Nilsson Sundström, E. & Ahlström, R. (2023). Suicidal behaviour in over-indebted individuals: a cross-sectional study in Sweden. *Nordic Journal of Psychiatry*, 77(7), s. 669–675. doi: 10.1080/08039488.2023.2218349
- Liedgren, P. & Kullberg, C. (2021). Getting better? – Interventions to reduce over-indebtedness among individuals and families. *Insolvensrättslig tidskrift*, (2), s. 27–48.
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. 30th anniversary expanded edition. New York: Russell Sage Foundation.
- Morgan, D. (1996). Focus Groups. *Annual Review of Sociology*, 22, s. 129–152. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.22.1.129>
- Pettersson, U. (red.). (2018). *Etik och socialtjänst: Om förutsättningarna för det sociala arbetets etik*. 5 uppl., Gleerups.
- Preston-Shoot, M. & Cornish, S. (2014). Paternalism or Proportionality? Experiences and Outcomes of the Adult Support and Protection (Scotland) Act 2007. *The Journal of Adult Protection*, 16(1), 5–16. doi: 10.1108/JAP-02-2013-0006
- Proposition 2024/25:89. *En förebyggande socialtjänstlag—för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter*.
- Riksrevisionen. (2015). *Överskuldsättning - hur fungerar samhällets stöd och insatser?* (RiR 2015:14).
- Sanandaji, N. (2023). Förebyggande insatser för social hållbarhet. I Blom, B., Eriksson, M. & Snellman, M-L. (red.) *Socialtjänstens arbete med social hållbarhet—Insatser på individ-, grupp- och samhällsnivå*. Studentlitteratur, s. 93–104.
- SFS 2017:900. Förvaltningslag.
- SFS 2025:400. Socialtjänstlag.
- Socialstyrelsen. (2023). *Satsa tidigt, tänk långsiktigt. Stöd för sociala investeringar i arbetet med barn och unga*. <https://www.socialstyrelsen.se/contentassets/4f49a60654c84c8f8d5205190acef394/2023-12-8866.pdf>
- SOU 2018:32. *Ju förr desto bättre—vägar till en förebyggande socialtjänst. Delbetänkande av Utredningen Framtidens socialtjänst*.
- Statskontoret. (2025). *Hjälp till självhjälp - En analys av den kommunala budget- och skuldrådgivningen* (Rapport 2025:5).
- Stepney, P. (2014). Prevention in Social Work: The Final Frontier? *Critical and Radical Social Work*, 2(3), s. 305–320. doi: 10.1332/204986014X14102610760936

- Svensson, K. & Plantin, L. (red.). (2024). *Kunskap i socialtjänsten* (Research reports in social work, vol. 2024, nr. 1). Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Trappenburg, M., Kampen, T. & Tonkens, E. (2020). Social Workers in a Modernising Welfare State: Professionals or Street-Level Bureaucrats? *The British Journal of Social Work*, 50(6), s. 1669–1687. doi: 10.1093/bjsw/bcz120
- Trygged, S. (2012). Embedded counselling in advisory work with clients in debt. *Journal of Social Work Practice*, 26(2), s. 245–258. doi: 10.1080/02650533.2011.610594
- Vedung, E. (2015). Autonomy and street-level bureaucrats' coping strategies. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, (2), Artikel 28643. doi: 10.3402/nstep.v1.28643
- Vuleta, D. (2022). *Law and Social Exclusion: The functions and dysfunctions of the Swedish legal system in light of overindebtedness among immigrants*. Diss. Lunds universitet.
- Wenander, H. (2018). Proportionalitetsprincipen i 2017 års förvaltningslag. *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 3, s. 443–456.
- Wibeck, V. (2010). *Fokusgrupper: om fokuserade gruppintervjuer som undersökningsmetod*. 2 uppl., Studentlitteratur.
- Östergren, P-O., Bodin, T., Canivet, C., Moghaddassi, M. & Vilhelmsson, A. (2022). Selling one's future: over-indebtedness and the risk of poor mental health and the role of precarious employment – results from the Scania Public Health Cohort, Sweden. *BMJ Open*, 12: e061797. doi: 10.1136/bmjopen-2022-061797