

Förutsättningar för socialbidragsarbete

– en jämförelse mellan fyra kommuner

ims.

INSTITUTET FÖR UTVECKLING
AV METODER I SOCIALT ARBETE
Socialstyrelsen

Socialstyrelsen klassificerar sin utgivning i olika dokumenttyper. Denna publikation tillhör *Redovisningar av forskningsresultat från IMS och EpC*. Det innebär att den innehåller kunskaper och analyser som bygger på vetenskapliga metoder. Författarna svarar själva för innehåll och slutsatser. Socialstyrelsen drar inga egna slutsatser.

ISBN: 91-85482-17-X
Artikelnr: 2005-112-7

Omslag: Ninni Jutfelt
Sättning: Per-Erik Engström
Tryck: Bergslagens Grafiska, Lindesberg, december 2005

Förord

Denna rapport bygger på material som samlats in under åren 2002–2004 i vårt omfattande projekt om arbetssätten i det ekonomiska biståndsarbetet. I projektet har författarna detaljerat följt det praktiska arbetet i cirka 560 socialbidragsärenden i fyra kommuner. Varje ärende har följts under ett helt år. Såväl handläggare som klienter har intervjuats.

Det övergripande syftet med projektet är att undersöka vilket praktiskt arbete som bedrivs i socialbidragsärenden, i synnerhet långvariga ärenden. I projektet eftersträvas att identifiera olika arbetssätt och att undersöka hur arbetssätten varierar med klienterna och deras levnadsförhållanden, med skilda yttre förhållanden och med biståndsarbetets organisation.

I denna första mer omfattande rapport från projektet redovisas främst analyser av information om klientgrupperna, handläggarna och verksamheterna i de fyra kommunerna vid projektets inledning. Bl.a. diskuteras graden av samstämmiga uppfattningar om behov, krav och insatser mellan den enskilde klienten och hans/hennes handläggare. Förhoppningen är att detta ska intressera praktiskt verksamma och beslutsfattare med ansvar för socialtjänstens arbete med ekonomiskt bistånd.

Flera personer har deltagit i projektarbetet under årens lopp, liksom i färdigställandet av denna rapport. Dåvarande forskningsledaren Annika Puide förberedde studien och genomförde pilotstudier tillsammans med Renate Minas. Annika Puide har skrivit rapportens inledningskapitel, kapitlet om kommunernas strukturella förutsättningar samt bilaga 1. Maria Roselius har skrivit kapitlet om klienterna. Fredrik Hjulström och Jenny Nybom har skrivit kapitlet om klienters och handläggares uppfattningar. Rose-Marie Nylander har iordningställt och ansvarat för det datatekniska arbetet. Samtliga nämnda har också deltagit i datainsamlingen. Jenny Nybom, som nu är projektledare, har stått för sammanställandet och redigeringen.

Vi vill tacka dessa IMS-medarbetare samt de praktikanter som genom åren bidragit i arbetet. Ett tack också till er utanför projektet som bidragit med stöd och synpunkter under arbetets gång. Ulla Jergeby, IMS, har läst och kommenterat kapitelutkast. Ingrid Jonasson, Kristina Eriksson och Eva Bergström (samtliga Socialstyrelsen) har lämnat värdefulla synpunkter på rapportutkast och Åke Bergmark, Institutionen för Socialt arbete i Stockholm, har granskat rapporten i ett avslutande skede.

Sist men inte minst vill vi tacka alla de klienter, handläggare och chefer som givit av sin tid, sina kunskaper och erfarenheter, och som upplåtit sin verksamhet och sina lokaler under de ibland ganska långa perioderna av

intervjuarbete och annan datainsamling för detta projekt. Vi hoppas att rapporten blir till nytta också för er.

Stockholm i december 2005

Robert Erikson
Ordförande i IMS styrelse

Karin Tengvald
Chef för IMS

Innehåll

Sammanfattning	7
1. En studie om socialbidragsarbete	15
Bakgrund	15
Genomförande i flera steg	20
Disposition	27
2. Socialbidragsarbete – strukturella förutsättningar och organisation i fyra kommuner	29
Kommunernas strukturella förutsättningar	29
Kommunernas organisatoriska förutsättningar	34
Sammanfattning	58
3. Klienterna	61
Klienternas bakgrund	62
Klienternas levnadsförhållanden	66
Klientkategorier	72
Sammanfattning	77
4. Klienter och handläggares uppfattningar kring ärendet	79
Om mål och utredning i socialbidragsarbete	79
Vad kan påverka överensstämmelse mellan klient och handläggare?	83
Bortfall och bearbetningar	85
Klientens aktuella försörjning	86
Klientens framtida försörjning	95
Sammanfattning och kommentar	107

Referenser	111
Bilaga 1 – Genomförande	117
Bilaga 2 – Bakgrundsdata för kommunerna 2002	135
Bilaga 3 – Tabellbilaga till klientavsnittet	141
Summary	145

Sammanfattning

Rapportens syfte

Förutsättningar för socialbidragsarbete är den första rapporten från studien ”Socialtjänstens arbetssätt i ekonomiska biståndsärenden”. Studien i sin helhet handlar om det praktiska sociala arbetet under ett års tid i 568 ärenden i kommunerna: Karlstad, Norrköping, Upplands Väsby och Östhammar. Syftet med denna rapport är att beskriva hur förutsättningarna för det sociala arbetet såg ut i de fyra kommunerna vid studiens början 2002. Beskrivningarna av kommunernas villkor och organisation av socialbidragsverksamheten bygger på offentlig statistik, dokument från kommunerna och verksamheterna samt intervjuer med chefer. Resultat som rör studiens klienter och uppfattningar hos klienter och handläggare bygger på intervjuer som gjordes i varje ärende i början av det år som det praktiska arbetet studerades. Rapporten behandlar alltså följande:

- Strukturella villkor i kommunerna
- Kontorens organisering av socialbidragsarbetet i kommunerna
- Klienterna i studien
- Jämförelser mellan klienternas och handläggarnas uppfattningar rörande klientens situation och ärendet.

Strukturella villkor i kommunerna

Vid studiens början såg de strukturella villkoren, av relevans för socialbidrag, olika ut i kommunerna. Betydelsefulla villkor i socialbidragssammanhang är bland annat kommunens arbetslöshet och hur stor del utrikes födda som bor i kommunen. När det gäller arbetslöshet hade Norrköping högre arbetslöshet än riket i genomsnitt. Uppland Väsby med sin närhet till Stockholms arbetsmarknad hade lägst arbetslöshet, lägre än riket i genomsnitt. Karlstad och Östhammar placerade sig där emellan.

Skillnaderna var större mellan kommunerna när det gäller andelen utrikes födda bland invånarna och bland kommunernas bidragstagare. I Upplands Väsby var en femtedel av invånarna utrikes födda vilket var betydligt fler än i de andra kommunerna. I Norrköping utgjorde de utrikes födda en dryg tiondel av invånarna vilket ligger nära genomsnittet för riket. I Karlstad och Östhammar hade man än färre utrikes födda bland

invånarna. Intressant är att förhållandet mellan andelen utrikes födda bland kommunens invånare och andelen utrikes födda bland kommunens samtliga biståndstagare varierade. Trots att Norrköping hade en betydligt mindre andel utrikes födda än Upplands Väsby hade de två kommunerna samma andel utrikes födda bland biståndstagarna. Norrköping hade också flest klienter med långvarigt bistånd.

Östhammar tycktes ha relativt gynnsamma strukturella villkor med lägst andel utrikes födda och genomsnittlig arbetslöshet. I Östhammar var det också lägst andel av invånarna som hade socialbidrag och få av dessa som hade ett långvarigt behov. Karlstads strukturella villkor var genomgående genomsnittliga i förhållande till de övriga kommunerna.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att de strukturella betingelser som det sociala arbetet utformas under i de fyra kommunerna skiljde sig från varandra ifråga om arbetslöshet, andelen utrikes födda bland invånarna och andelen utrikes födda bland biståndstagarna. Andelen av invånarna som hade socialbidrag och särskilt långvarigt socialbidrag skiljde sig också åt för kommunerna.

Organisationen av socialbidragsverksamheterna

I Karlstad och i Norrköping¹ var socialbidragsverksamheterna specialiserade. Organisationerna av arbetet på dessa kontor speglade en åtskillnad mellan klientens ekonomiska och sociala problematik. I Karlstad arbetade en majoritet av handläggare med ärenden som betraktades som enbart ekonomiska eller med den *ekonomiska delen* av ärenden. När klienten bedömdes ha en betydande social problematik engagerades en så kallad rehabhandläggare i ärendet parallellt med ekonomihandläggaren. I Karlstad fanns en stor mängd aktiverings- och träningsprojekt som klienterna kunde vara sysselsatta i.

I Norrköping hade man, till skillnad från de andra tre kommunerna, placerat socialbidragshandläggningen inom arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnden i stället för socialnämnden eller motsvarande. På kontoret arbetade nästan uteslutande bidragshandläggare. Bidragshandläggarna skötte ansökningar om socialbidrag per post och träffade sällan klienterna. Klienterna befann sig ofta i något av de många aktiverings- och träningsprojekt som erbjöds i Norrköping. En socialsekreterare arbetade på Norrköpingskontoret och var ibland medhandläggare i ett ärende om klienten bedömdes behöva detta. Om en klient bedömdes ha betydande social pro-

¹ I Norrköping undersöktes av resursskäl ett av fyra försörjningsstödskontor. Beskrivningen på kontorsnivå av hur man arbetade i Norrköping gäller detta kontor.

blematik kunde han/hon också bli aktualiserad hos socialtjänsten.

I Upplands Väsby hade man en integrerad organisation. Alla handläggare arbetade med alla slags ärenden och med hela ärenden, det vill säga både klientens ekonomiska och eventuella sociala problem. I Upplands Väsby hade man en praktiksamordnare som skaffade klienterna sysselsättning i form av praktik på den öppna arbetsmarknaden. Vid tidpunkten fanns endast ett aktiverings- och träningsprojekt av den karaktär som fanns i Norrköping och Karlstad. I Östhammar, den minsta kommunen, var organisationen också integrerad. Där låg arbete med ekonomiskt bistånd och missbruk på samma enhet. I likhet med Norrköping och Karlstad beskrevs här många olika projekt för klienterna att delta i.

Handläggarnas utbildningsnivå tycktes avspegla den organisatoriska strukturen i kommunen. I Upplands Väsby och Östhammars integrerade organisationer hade praktiskt taget alla handläggarna universitetsexamen, företrädesvis socionomexamen, vilket inte var fallet i de specialiserade organisationerna. I de integrerade organisationerna hade personalen också längre yrkeserfarenhet av socialbidragshandläggning såväl generellt som på det aktuella kontoret.

När man jämför organisationen av socialbidragsarbetet, som det framstod vid denna tidpunkt, var den mycket olika i de fyra kommunerna. Flera frågor kan ställas utifrån resultaten; Berodde Norrköpings specialiserade handläggning per post och betoning på aktiverings- och träningsprojekt på att försörjningsstödsarbetet i kommunen låg under arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnden? Hur hänger en stark specialisering med åtskillnad mellan ekonomisk och social problematik ihop med en betoning på aktiverings- och träningsprojekt? I Norrköping kan specialiseringen tyckas vara en följd av kommunens höga arbetslöshet. Också i Karlstad, med näst högst arbetslöshet, hade man en specialiserad organisation och många aktiverings- och träningsprojekt. I Upplands Väsby och Östhammar med lägst arbetslöshet var båda organisationerna integrerade. En skillnad mellan dem var dock att Östhammar i likhet med Norrköping och Karlstad hade många aktiverings- och träningsprojekt medan detta var ovanligt i Upplands Väsby. Det kan betyda att arbetslöshet och närheten till en stor arbetsmarknad är av betydelse för innehållet i arbetet snarare än för den formella organisationen av socialbidragsarbetet.

Klienterna i studien

Klienterna i kommunerna skiljde sig åt på flera sätt. Något förenklat kan skillnaderna sammanfattas som att Norrköpings klienter hade de svåraste levnadsförhållandena medan Upplands Väsby och Östhammars klienter hade vissa gynnsamma och vissa ogynnsamma förhållanden. Klienterna i Karlstad placerade sig mellan de övriga kommunernas klienter. Uppgifterna om klienterna är baserade på klienternas svar i den strukturerade intervjun som gjordes vid studiens början. Norrköpingskontoret inkluderade inte klienter under 25 år. Detta urval är alltså skevt i fråga om ålder och åldersrelaterade egenskaper som t.ex. hälsa. Att de intervjuade klienterna i Norrköping i genomsnitt var äldre än i de övriga kommunerna förklarar troligtvis till viss del varför de hade extra besvärliga förhållanden.

Klienterna i Norrköping hade oftare fysiska besvär som allvarligt begränsade deras arbetsförmåga och sämre självupplevd hälsa än klienterna i de andra kommunerna. Bland dem var det också vanligast att uppge dålig sömn och psykiska besvär. I Norrköping var vidare den största andelen klienter, två tredjedelar, arbetslösa. Arbetslöshet omfattade klienter som befann sig i någon form av aktiverings- och träningsprojekt eller som ”bara” var arbetslösa. I Norrköping var det vanligast att de arbetslösa klienterna befann sig i någon form av arbetsträning vid tidpunkten. Nästan två av tre klienter i Upplands Väsby var formellt arbetslösa och av dessa befann ytterst få i aktiverings- och träningsprojekt vid tidpunkten. I Östhammar var det vanligast att klienter hade någon form av förvärvsarbete. Ifråga om utbildning avvek Östhammar något då fler klienter än i de övriga kommunerna endast hade avslutad grundskola som utbildning. Bland Upplands Väsby och Östhammars klienter var det vanligare att de var ensamstående med barn. Flest familjer med barn fanns i Norrköping.

Att skapa klientkategorier kan urskilja grupper med särskilt stora hinder för självförsörjning genom arbete. De intervjuade klienterna kategoriserades var och en utifrån; förankring på arbetsmarknaden och förekomst av flera problem samtidigt. Hälften av klienterna i Norrköping saknade förankring på arbetsmarknaden vilket var fler än i de övriga kommunerna. I Upplands Väsby där detta var minst vanligt saknade en fjärdedel förankring på arbetsmarknaden. I samtliga kommuner hade omkring två tredjedelar av klienterna något av följande allvarliga problem; utan förankring på arbetsmarknaden, högst avslutad grundskola eller hälsoproblem (fysiska och/eller psykiska). Att ha *något eller flera* av dessa problem var vanligast i Norrköping och minst vanligt i Upplands Väsby. Skillnaderna var små när det gällde att ha två eller tre allvarliga problem. I alla kommuner hade färre än en av tio klienter samtliga tre problem.

De tydligaste kopplingarna mellan klienternas egenskaper och organisationen av socialbidrag kan man se i Norrköping. I Norrköping var flest arbetslösa och flest saknade förankring på arbetsmarknaden. I Norrköping underströks betoningen på arbete genom mängden aktiverings- och träningsprojekt och genom verksamhetens placering på arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnden. De analyser från studien ”Socialtjänstens arbetssätt i ekonomiska biståndsärenden” som följer på denna rapport kommer förhoppningsvis att kunna belysa hur det praktiska innehållet i det sociala arbetet är relaterat till de behov som klienterna uppger respektive de behov som handläggarna uppfattar hos klienten.

Klients och handläggares uppfattningar i ärendet

Klient och handläggare intervjuades (vid separata tillfällen) i anslutning till ett besök som klienten gjorde på socialkontoret. I intervjuerna ställdes många likadana frågor till dem. Syftet var att jämföra deras uppfattningar kring ett antal förhållanden i ärendet och i klientens situation. I analysen undersöktes och jämfördes överensstämmelsen mellan klient och handläggare för två olika frågeområden. Dels för frågor som gällde klientens ansökan om socialbidrag och aktuella försörjning. Dels för frågor som rörde omständigheter i klientens situation, omständigheter som antogs vara viktiga för klientens möjligheter och hinder till framtida självförsörjning.

Till det första frågeområdet – rörande klientens aktuella försörjning - hörde frågan om huruvida besked om socialbidrag gavs redan under mötet och vilket besked som gavs. Klienterna och handläggarna uppgav i cirka tre av fyra ärenden att besked hade getts redan under ansökningsmötet. Överensstämmelsen var stor om att biståndet skulle beviljas vilket var fallet i en överväldigande majoritet av ärendena. Vidare ställdes en fråga om klientens försörjningskällor den senaste månaden. Som man kan förvänta sig var klienterna och handläggare ofta överens om klientens officiella försörjningskällor som socialbidrag, lön och studiemedel. Handläggarna hade däremot bristande kännedom om försörjningskällor som lån och att klienten var försörjd av någon anhörig. När det gällde frågan om huruvida krav ställts på klienten för att få sitt bistånd beviljat visade resultaten att de vanligaste kraven rörde att visa en så kallad jobbsökarlista och att ha kontakt med arbetsförmedlingen samt att visa kompletterande handlingar. Om dessa krav var klient och handläggare överens i nära hälften av de ärenden dessa krav uppgavs. Kravet att delta och närvara i en aktivitet nämndes i en femtedel av alla ärenden, endast i en fjärdedel av dessa ärenden uppgavs det av både klient och handläggare. Andra krav, som att

kontakta läkare och försäkringskassa eller att söka andra bidrag, uppgavs i färre ärenden och då betydligt oftare av handläggarna än av klienterna.

Det andra frågeområdet – rörande klientens framtida försörjning – handlade bland annat om klientens kontakter med andra instanser än socialtjänsten. Analysen visade att klient och handläggare ofta var överens om att klienten hade kontakter som rörde arbetsmarknaden men mindre ofta överens när det gällde kontakter rörande klientens fysiska och psykiska hälsa. Ifråga om klienternas hälsa var klient och handläggare relativt överens. När de inte var överens bedömde i regel handläggarna klientens hälsa som sämre än klienten själv. En tendens som stärktes för klienter med goda levnadsförhållanden. Att handläggare bedömde klientens hälsa som bättre än klienten själv var vanligare för klienter som var utrikes födda och för klienter med dåliga levnadsförhållanden. Huruvida klienten hade skulder antogs vara ett förhållande som kan vara betydelsefullt för klienten när det gäller att bli självförsörjande i framtiden. Många klienter uppgav själv skulder och som mest var klient och handläggare överens om detta i två tredjedelar av ärendena. I ärenden där klienter uppgav skulder på över två hundra tusen uppgav tre av tio handläggare att klienten inte hade någon skuld eller att de inte visste. Avslutningsvis jämfördes klient och handläggares uppfattning när det gällde klientens behov för att få en förbättrad ekonomisk situation. På denna fråga uppgav en överväldigande majoritet av såväl klient som handläggare svaret *arbete*. I övriga svar, som också inkluderade ett öppet svarsalternativ, uppgav handläggarna betydligt oftare än klienterna olika medel att komma närmare ett arbete, som träning och utbildning av olika slag men också att något i klientens hem-/anhörigsituation måste förändras eller att klientens egen inställning måste förändras.

När man jämför klienternas och handläggarnas uppfattningar framgår att det är långt ifrån självklart att handläggarna hade full kännedom om klientens situation. Inte heller var det självklart att klient och handläggare hade samma uppfattning om betydelsefulla förhållanden i ärendet. Resultatet visar att överensstämmelse inte i första hand tycks vara kopplad till om en fråga rör klientens aktuella eller framtida försörjning. Klient och handläggare är främst överens när det gäller vissa svar, svar som rör arbete, arbetssökande och komplettering av handlingar. Det kan betyda att kommunikationen och möjligen också utredningen i ärendet cirkulerar kring inslag som är viktiga för att fatta ett korrekt och legitimt beslut i ärendet. Hur mycket information handläggarens skall känna till om sin klient skall avvägas mot frågan om klientens integritet. Det är inte givet att handläggaren bör känna till allt om klienten i samtliga ärenden. Man kan ändå resa frågan om huruvida en gemensam syn på klientens situa-

tion och på vad som sker i ärendet är en förutsättning för ett konstruktivt ärendearbete. Framöver kan frågan om samband mellan resultatet i ett ärende och handläggarens kännedom om klienten och gemensamma uppfattningar hos klient och handläggare tas som utgångspunkt för vidare analyser.

1. En studie om socialbidragsarbete

Hur arbetar socialarbetare i socialbidragsärenden? Fungerar olika arbetssätt olika bra för klienten? Dessa frågor var upprinnelsen till studien ”Socialtjänstens arbete i ekonomiska bistandsärenden” (fortsättningsvis arbetssättsstudien) som genomförs vid Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete, IMS, vid Socialstyrelsen. Syftet är att utifrån fyra studerade kommuner ge en systematisk beskrivning av de arbetssätt som förekommer i enskilda socialbidragsärenden¹ – i synnerhet långvariga ärenden. Vidare att undersöka hur dessa arbetssätt är relaterade till olika förutsättningar i det sammanhang i vilket det sociala arbetet utformas. Denna rapport presenterar resultaten från den inledande datainsamlingen i arbetssättsstudien. Rapporten är huvudsakligen deskriptiv och har flera syften. Ett syfte är att redogöra för studiens bakgrund och genomförande, ett annat är att beskriva det sammanhang i vilket socialbidragsarbetet sker, dvs. klienternas, handläggarnas, socialkontorens och kommunernas skilda egenskaper. Rapporten närmar sig också själva handläggningsarbetet genom att handläggare och klienters uppfattningar om ett antal förhållanden jämförs. Tillsammans utgör de olika presentationerna i denna basrapport en hjälp för att bättre förstå och tolka arbetssättsstudiens resultat framöver.

Bakgrund

De ökande kostnaderna för socialbidraget under 1990-talet fick stor politisk uppmärksamhet. Ökningen hade flera orsaker, exempelvis lågkonjunktur med åtföljande arbetslöshet och en stor flyktinginvandring under den första hälften av 1990-talet. Kostnaderna för socialbidraget ökade kraftigt från 1991 och nådde sin högsta nivå 1997, för att därefter åter sjunka. Ännu 2002, då arbetssättsstudien inleddes, låg emellertid kostnaderna över 1991 års nivå. Andelen biståndshushåll i befolkningen ökade också under samma period men sjönk efter 1997.

Regeringen satte 2001 upp ett mål att halvera bidragsberoendet från 1999 års nivå till 2004. Framförallt betonades olika åtgärder för att få ut bidragstagare på arbetsmarknaden (Sveriges handlingsplan mot fattigdom och social utslagning, 2001). Insatser för att aktivera bidragstagare förekommer i hela Europa liksom i USA och är föremål för en mängd

¹ Ekonomiskt bistånd och socialbidrag används som synonymer i rapporten.

forskning (t.ex. Lödemel och Trickey, (eds.) 2001, Heikkilä och Keski-talu (eds.) 2001, Giertz, 2004). I Sverige har aktiveringen huvudsakligen bedrivits av arbetsmarknadsmyndigheter, även om vissa av landets kommuner under 1990-talet byggde upp särskilda enheter för aktivering som var knutna till socialtjänsten. Ur ett samhällsekoniskt perspektiv har man sett långvariga bidragstagare som särskilt intressanta för aktivering. Det verkar dock som om aktiveringen haft svårt att få genomslag. Bergmark och Bäckman (2001) fann att de långvariga bidragstagarna hade påtagliga svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Av dem som hade avslutat ett långvarigt socialbidragstagande gick endast ett fåtal till arbete på öppna arbetsmarknaden, medan det stora flertalet gick till annan försörjning via socialförsäkringssystemet eller till arbetslöshet med någon form av arbetslöshetsrelaterad ersättning. Milton och Bergström (1998) har påvisat att andelen socialbidragstagare som går ut i arbete kan variera stort. I samband med sin utvärdering av den så kallade Uppsalamodellen i socialbidragsarbete kunde de visa att andelen bidragstagare som gick ut i arbete sjönk med en tredjedel mellan 1990 och 1992. Nyligen fann också Giertz (2004) att aktiveringsprogram tycks ha haft liten effekt i form av ökad sysselsättning och ökad inkomst bland långvariga bidragstagare i Malmö.

Aktiveringen inom handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning var främst inriktad mot personer vars bidragsbehov förutsattes vara en följd av arbetsbrist snarare än arbetshinder hos bidragstagarna själva. Det är kanske självklart, men ändå värt att påpeka, att bakom bristen på arbete för socialbidragstagare finns såväl strukturella som individuella orsaker. Bland de strukturella inslagen kan nämnas att socialförsäkringssystemets utformning har betydelse för vem som blir hänvisad till socialbidrag för sin försörjning (Jonasson, 2004, Salonen, 1996, Socialstyrelsen, 1999). Andra exempel på strukturella inslag av betydelse för människors möjligheter att få ett arbete är lokala arbetsmarknaders funktionssätt, hur arbetsmarknadspolitiken och arbetsmarknadsparternas arbete fungerar samt arbetsgivares föreställningar och agerande då de rekryterar arbetskraft (se t.ex. von Otter, 2003, Eriksson och Lagerström, 2004, Åslund och Rooth, 2003). Individuella egenskaper har också betydelse. Genom en omfattande kartläggning av klienter som under längre tid haft socialbidrag (i fortsättningen kallade "långvariga socialbidragstagare") kunde Socialstyrelsen (1999) visa att såväl fysisk som psykisk ohälsa, liksom dåliga levnadsförhållanden, var betydligt vanligare bland långvariga bidragstagare än bland personer utan socialbidrag.

Trots det stora intresset för att minska bidragsberoendet, främst genom arbete, finns det få svenska studier som gäller insatsernas effekter för klien-

terna, dvs. verksamhetens resultat. Det innebär att frågan om vilka arbets-sätt som leder till en förbättrad försörjningssituation för klienterna i stort sett är obesvarad. Det betyder emellertid inte att det saknas forskning som på andra sätt belyst såväl socialbidragstagande som socialbidragstagare.

Socialbidragsrelaterad forskning

Mycket av den moderna socialbidragsforskningen har inriktats på klienterna, dvs. vilka de är och hur klientsammansättningar förändras över tid (Bergmark, 1991, Gunnarsson, 1993, Franzén, 2000, Salonen, 2000, Swärd, 2000, Bergmark, 2001). Studier som även innefattar orsaker bakom bidragsberoende, såväl individuella som strukturella, är ett forskningsområde med lång tradition (Inghe, 1960, Korpi, 1971, Tengvald, 1976, Puide, 1981, Gustafsson, 1984, Isaksson och Svedberg 1987, Bergmark, 1991, Jonasson, 1996).

Klienterna står också i fokus i en forskningstradition som rör bidragstagares relation till socialtjänsten. Klienternas förväntningar, omgivningens attityder samt värderingar av socialtjänstens arbete har behandlats av Puide, 1981 och 1985, Hove, 1992, Seim og Hjemdal, 1992, Fridberg, 1993, Rank, 1994 och Jonasson (a.a.). Med få undantag (t.ex. Byberg 2002) kopplar dessa forskningstraditioner emellertid inte klientaspekter-na till variationer i arbetets organisation, metoder och arbetssätt.

En forskningstradition inom den europeiska socialbidragsforskningen koncentrerar sig på förloppsanalyser och undersöker klienternas väg in i och ut ur bidragssystemen. Man använder sig av stora longitudinella databaser (t.ex. Leibfried och Leisering, 1999, Voges och Rohwer, 1991, Walker m.fl., 1991, Salonen, 1994, Nervik, 1996, Saraceno et al. 1998, Bergmark och Bäckman, 2001). De flesta av dessa studier inkluderar dock vare sig socialkontorens arbete med klienterna, de organisatoriska ramarna för arbetet eller insatsernas resultat för klienterna.

Forskning som behandlar *det praktiska arbetet* med socialbidrag är fortfarande sällsynt. De få existerande studierna behandlar antingen handläggningsmodeller i enskilda kommuner eller särskilda metoder och satsningar, och de flesta saknar ett klientperspektiv. Ett undantag utgör Jonassons och Libietis (1987) studie av projekt med arbetslösa socialbidragstagare samt uppföljningen av klienterna i studien (1989). Utvärderingen av Uppsalamodellen (Milton och Bergström a.a.) är ytterligare ett undantag, där forskarna i studien mätte effekterna för klienterna. I en nyutkommen rapport av Forsberg (2004) beskrivs en metod för arbetet med långvariga socialbidragstagare i en stadsdel i Göteborg, där klienterna också uppmärksammas. Bland beskrivningar av arbetsmetoder kan nämnas ekonomisk rådgivning i Sverige, som behandlats av Dellgran

(2000), och ekonomisk rådgivning i Norge, som beskrivits av Seltzer (1995) och Pappé (1995). Metoder i arbetet med arbetslösa bidragstagare har behandlats av Jonsson (2001). Mosesson och Jönsson (1998) studerade socialbidragsarbete i tre kommuner för att ta reda på vilka metoder som användes. Bergmark och Lundström (1998) och Bergmark (2000) har undersökt i vilken utsträckning tydligt strukturerade och reproducerbara metoder förekommer i arbetet med socialbidrag. De finner, i likhet med övriga forskare, att sådana metoder är sällsynta. Det tycks snarare vara så att arbetet kopplas till olika organisatoriska lösningar eller till satsningar på olika klientkategorier utan tydlig struktur på innehållet i dessa satsningar.

Andra forskare har koncentrerat sig på enstaka delar av arbetsprocessen, det som vi vill kalla "byggstenar" i klientarbetet. *Mötet* mellan klienter och handläggare, liksom hur kommunikationen dem emellan ser ut, har t.ex. studerats av Hydén (1988, 2000), Kullberg (1994) och Westlund (1998). Betydelsen av samtalet mellan handläggare och klient var också påtaglig i den pilotstudie som föregick arbetssättsstudien. Motstridiga svar på samma faktafrågor från handläggare respektive klienter visar att en tydlig kommunikation inte är en självklarhet. Mötet mellan klienten och socialtjänstens anställda är också centralt i studier som belyser hur den enskilda människans problem "översätts" till organisationens terminologi, dvs. hur en person inom socialtjänsten blir en klient och ett ärende (Cedersund, 1992, Billquist, 1999). Dessa studier har oftast både ett klient- och ett handläggarperspektiv men är i regel inriktade på en enda del av arbetsprocessen, dvs. samtalen eller mötena. Arbetsprocessen som helhet i ett ärende är till stor del dold i en "svart låda".

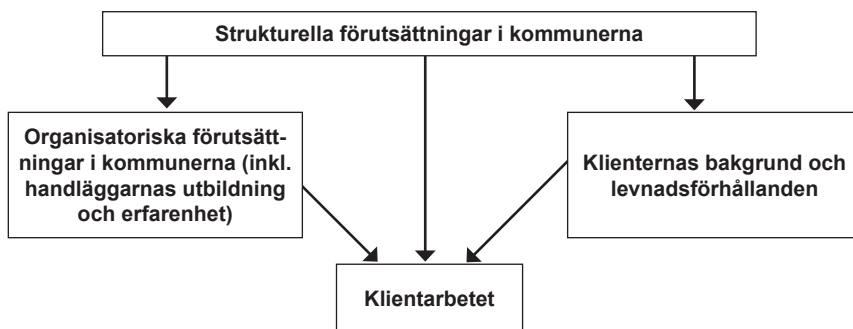
Socialkontorens organisation har varit föremål för en hel del studier. Sambandet mellan organisation och bidragskostnader undersöktes av Byberg (1998 och 2002). Variationen i beslut om socialbidrag i olika kommuner undersöktes av Hydén, Kyhle Westermarck och Stenberg (1995). Hvinden (1994) studerade organisationens betydelse för hur arbetet utfördes vid ett socialkontor och ett lokalkontor till försäkringskassan. Organisationens betydelse för de sökandes möjlighet att få kontakt med bidragshandläggare studerades av Minas och Stenberg (2000) och Minas (2001). Minas (2004) studerade olika former av mottagande av bidragssökande samt mottagarnas roll som sorterare av de sökande. Burmann, Sellin och Trube (2000) jämförde olika organisationsmodeller för "exitrådgivning". Samtliga studier ovan tyder på att organisationen har betydelse för det arbete som handläggarna utför. I de nämnda organisationsstudierna har betydelsen av klienternas egenskaper och karaktäristika inte inkluderats i nämnvärd utsträckning.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att den forskning som varit inriktad på klienter med socialbidrag sällan varit inriktad på innehållet i arbetet med socialbidrag. Vidare att den blygsamma forskning som närmat sig frågan om *hur* man arbetar, genom att studera modeller och variationer i metoder i socialbidragsarbetet, sällan har uppmärksammat betydelsen av socialtjänstens arbete för klienterna, dvs. resultatet.

Avslutningvis framstår den oklara begreppsapparaten inom såväl den praktiska verksamheten som i den professionella litteraturen (Bergmark & Lundström 1998) som ett allvarligt hinder för möjligheten att bedriva forskning om värdet av socialtjänstens insatser för klienterna. Begrepp är svåra att avgränsa från varandra och kan tolkas på olika sätt. Avsaknaden av enhetliga begrepp för olika arbetssätt, insatser, metoder och modeller gör det svårt att beskriva vad som egentligen sker i enskilda socialbidragsärenden.

Studiens utgångspunkter och frågeställningar

Arbetsställsstudien är inriktad på själva klientarbetet i socialbidragsärenden. De övergripande frågorna i studien handlade om vad handläggare gör, hur de arbetar och varför de arbetar som de gör. För att kunna besvara sådana frågor behöver vi undersöka arbetsprocessen i detalj och över tid. För att kunna undersöka om och hur arbetsprocessen påverkas av de parter som är involverade behöver vi information om både handläggare och klienter. Till detta kommer att arbetsprocessen ingår i ett större sammanhang. För att förstå vad som påverkar arbetsprocessen utifrån har vi beskrivit hur socialbidragsarbetet har organiserats och hur organisationen för socialbidrag ser ut inom den ansvariga förvaltningen. Organisationen och organiseringen av socialbidraget får antas vara de enskilda socialtjänstförvaltningarnas sätt att möta de krav/behov som finns hos befolkningen och som varierar med befolkningens sammansättning och de strukturella förhållandena i kommunerna.



Figur 1:1. Förhållanden som kan vara av betydelse för klientarbetet.

Frågeställningar

I denna rapport avgränsas frågeställningarna till att gälla förutsättningarna för klientarbetet. De frågor som ska besvaras är:

- Hur såg de strukturella förutsättningarna, som är relevanta för klientarbetet, ut i kommunerna år 2002?
- Hur hade de olika kontoren organiserat sitt socialbidragsarbete?
- Hur kan de intervjuade klienterna beskrivas och kategoriseras utifrån bakgrund, levnadsförhållanden och försörjningssituation?
- I vilken utsträckning hade klienter och handläggare samma uppfattning om inslag i ärendearbetet och om förhållanden i klientens liv som kunde vara av betydelse för ärendearbetet?

Genomförande i flera steg

Genomförandet av arbetssättsstudien har skett i flera steg och med flera olika insamlingsmetoder. Studien krävde en hel del förberedelser, vilket framgår nedan.

Förberedelsearbete

Vi började med två förberedande studier. Den första var en enkätstudie till ett urval av landets alla kommuner, som vände sig till chefer och mellanchefer inom socialtjänsten (Puide, 2000). Den andra förberedande studien var en pilotstudie som genomfördes i fyra förortskommuner till Stockholm, där handläggare och klienter intervjuades 2001.

Frågeställningarna i kartläggningen av kommunernas arbete med socialbidrag var övergripande och rörde organisationen men också satsningar på särskilda projekt, handläggningsmodeller, klientkategorier samt samverkan med andra handläggare inom och utanför socialtjänsten. På frågan om man hade erfarenheter av något arbetssätt som varit särskilt framgångsrikt när det gällde långvariga socialbidragstagare, kunde vi sammanfatta informanternas svar i två övergripande kategorier. Den första var *samverkan* och den andra var *klientorienterat arbete med täta kontakter mellan socialarbetare och klient*. Dessa olika ansatser förverkligades genom en stor variation av olika projekt som riktade sig till olika klientkategorier, snarare än genom att man använde specifika handläggningsmodeller.

Syftet med pilotstudien var att undersöka hur man skulle kunna studera arbetssätt mer i detalj. Resultatet från pilotstudien bekräftade i huvudsak de resultat som Bergmark och Lundström (1998) funnit, nämligen att det var svårt att identifiera några tydliga metoder. Först när vi brutit ner våra frågeställningar i konkreta frågor om vad socialsekreterarna gjorde i sina enskilda ärenden framkom skillnader i arbetssätt. Pilotstudiens resultat visade tydligt att man måste gå på djupet i arbetet med enskilda klientärenden och undersöka olika komponenter ("de minsta byggstenarna") i arbetsprocessen för att kunna beskriva vad socialbidragsarbete egentligen är.

Studien om arbetssätt²

Studien om arbetssätt utformades utifrån pilotstudiens resultat. Även denna studie genomfördes i flera steg i form av flera datainsamlingar avseende olika populationer och uppgiftslämnare. Studien har en longitudinell ansats och man kan dela in genomförandet av studien i tre delar: Basstudie, Uppföljning 1 och Uppföljning 2. Med Basstudien menas fortsättningsvis den del av arbetssättsstudien där kommuner, socialkontor och ärenden (dvs. klienter och deras handläggare) valdes ut. I Basstudien samlades data in från flera olika källor. Dessa omfattade offentliga statistik, policydokument och verksamhetsbeskrivningar samt intervjuer med såväl handläggare som klient. Basstudien var främst inriktad på att beskriva de olika förutsättningarna för det praktiska sociala arbetet i socialbidragsärenden och samtliga resultat i denna rapport är baserade på basstudien. Med Uppföljning 1 avses den intervju med handläggare i alla valda ärenden, vars syfte var att fånga det praktiska arbete som utförts i varje ärende under ett år. Uppföljning 2 har haft syftet att följa upp utfall för klienten under ytterligare ett år. Den kortfattade beskrivning av arbetssättsstudien

2 En detaljerad beskrivning av genomförandet ges i bilaga 1.

genomförande som nu följer är koncentrerad på basstudien som omfattar den centrala frågan om urvalsförfarande. För en utförligare beskrivning av genomförandet av såväl basstudien som uppföljningarna, se bilaga 1.

Val av kommuner

Fyra kommuner valdes ut bland landets samtliga kommuner: Karlstad, Norrköping³, Upplands Väsby och Östhammar. Berörda som arbetar inom socialbidragsverksamheten i kommunerna har samtyckt till att namnen på kommunerna används genomgående.

Urvalet av kommuner baserades på strategiska val enligt en mängd kriterier. Vi ville sortera bort kommuner med extrema förhållanden som skulle kunna begränsa möjligheten att genomföra studien och kanske också begränsa socialtjänstens möjlighet att förbättra bidragstagarnas försörjningssituation. Kommunerna fick inte ha en öppen arbetslöshet som översteg fem procent i slutet av 2001, eftersom arbetsmarknaden i sig då skulle kunna vara ett hinder i socialtjänstens arbete med att underlätta bidragstagarnas inträde på arbetsmarknaden. Kommunerna fick inte heller ha alltför många nyanlända flyktingar för att undvika att studien fick slagsida mot arbetssätt och insatser relaterade till nyanlända flyktingar (se bilaga 1). Ett ytterligare kriterium var att befolkningen måste överstiga 20 000 invånare för att få ett tillräckligt stort antal bidragstagare att göra ett urval från. Urvalet skulle representera olika slags kommuner – en förortskommun, en större stad, en medelstor stad samt en större kommun enligt Svenska Kommunförbundets kommungruppering 2001. Slutligen skulle kommunerna ha olika grad av specialisering i sin organisation för handläggning av försörjningsstöd. Med specialisering menas här att grupper av socialbidragsklienter med särskilda egenskaper förläggs hos socialarbetare och/eller handläggare som är specialiserade på att arbeta med just den typen av klienter eller ärenden. Specialisering kan också handla om att ett ärende delas av flera socialarbetare/handläggare som ansvarar för varsin del av ärendet. Motsatsen till specialiserad handläggning kallas ibland integrerad eller generaliserad handläggning. Med en sådan handläggning avses i regel att alla socialarbetare har hand om alla slags ärenden och arbetar med såväl ekonomisk som annan social problematik. Försättningsvis kommer vi att använda termerna specialiserad respektive integrerad organisation.

Av ekonomiska skäl sorterade vi bort kommuner som låg alltför långt

3 Det bör redan här påpekas att endast ett av flera socialkontor i Norrköping ingår i studien. Med Norrköping avses i denna studie genomgående Norrköping Centrum. Se vidare under stycket Generaliserbarhet i detta kapitel.

bort från Stockholm, varefter ett trettio-tal kommuner kvarstod. Bland dessa valde vi ut våra fyra kommuner efter kontakt med socialcheferna. Att vi valde just dessa kommuner berodde på att man där, enligt uppgift, hade ett genomtänkt sätt att organisera arbetet och/eller arbeta i socialbidragsärenden samt att man gärna ville delta i undersökningen.

Karlstad och Norrköping, med till synes specialiserade organisationer, utgör en medelstor respektive en större stad. Förortskommunen Upplands Väsby samt Östhammar, som räknas till övriga större kommuner, hade båda delvis integrerade organisationer.

Urval av ärenden – klienter och handläggare

I en studie om hur man arbetar med socialbidragsärenden är de klienter som man kan anta har stora behov av insatser, särskilt intressanta. Långvariga socialbidragsklienter får insatser och möter socialarbetare under lång tid och är därför, kan man anta, mer utlämnade till dessa insatser än de klienter som är kortvarigt bidragsberoende. Det är i de långvariga ärendena som mycket av det sociala arbetet sker och det finns, för att citera Åke Bergmark, en ”uppenbar logik i att betrakta långvarigt bidragsberoende som mer problematiskt än kortvarigt” (1991).

Populationen bestämdes inledningsvis till att avse *klienter och deras ärenden* som var aktuella för ekonomiskt bistånd i de fyra kommunerna/kontoren under den tid som urvalet gjordes. Urvalsmetoden har betydelse för vilken population som representeras i urvalet. Salonen (1994) har i socialbidragssammanhang visat att ett tvärsnittsurval ger en relativt sett högre representation av långvariga ärenden, jämfört med att göra ett urval bland klienter som varit aktuella någon gång under exempelvis en ettårsperiod. I den här studien antas därför långvariga klienter utgöra ett vanligare inslag i en genomsnittlig vardag på socialkontoren än klienter med tillfälliga behov. Genom att använda en tvärsnittslignande design hoppades vi kunna fånga ett slumpmässigt urval av denna ”vardagsrepresentativa ärendestock” och på så sätt få en större representation av långvariga klienter.

Tvärsnittet kom i praktiken att bli ganska utdraget, vilket vi återkommer till nedan. Urvalsramen utgjordes av listor över bokade besök vid de fyra kontoren; dessa antogs spegla den vardagliga ärendestocken eller de aktuella klienterna vid tidpunkten. Besöken på listan numrerades och därefter valde intervjuare på plats slumpmässigt ut ett besök. När ett besök valts ut tillfrågades handläggare och klient om de ville delta i undersökningen. Klienter som ville delta intervjuades direkt efter besöket och handläggaren intervjuades så snart det var möjligt.

Sammanlagt 70 av de tillfrågade klienterna ville inte delta i undersök-

ningen, vilket innebär ett bortfall på 11 procent. Ytterligare tio klienter lät sig intervjuas men ville inte att deras ärenden skulle följas upp vidare. Bland handläggarna förekom inte något bortfall.

Tolk användes vid intervjuer med de klienter som hade tolk även vid sina besök hos handläggarna. Huvudsakligen användes samma tolk. Endast undantagsvis användes tolkar som inte var professionella. Intervjuerna med klienter som var sysselsatta i olika projekt genomfördes dock mestadels med andra tolkar. I ett fall användes tolk via telefon. I det fallet hade mötet med handläggaren också skett med telefontolkning. En brist i datainsamlingen är att noteringar om tolkanvändning bara gjordes i Upplands Väsby där cirka 7 procent av intervjuerna genomfördes med tolk.

Vid den första intervjun tillfrågades såväl klienter som handläggare om klientens försörjningssituation, dagens ansökan, tidigare erfarenheter av socialbidrag, kontakter med andra instanser och myndigheter, behov av annat stöd än socialbidrag samt bedömning av dagens möte. Klienterna fick även frågor om bakgrund och levnadsförhållanden. Många av dessa frågor rörde hälsotillståndet. Fältarbetet med basstudien pågick under 2002 samt en bit in på 2003. Det totala urvalet består av 568 klienter, relativt jämnt fördelade över de fyra kontoren.

Generaliserbarhet

Syftet med valet av kommuner var inte att ta fram ett representativt urval för Sveriges kommuner och resultaten är följaktligen inte heller representativa för socialbidragsklienter i Sverige. Syftet med klienturvalet och deras ärenden var istället att det skulle vara representativt för samtliga klienter och deras ärenden i Karlstad, Norrköping, Östhammar och kontoret i Norrköping. Som i de flesta studier har en mängd olika förhållanden påverkat graden av slumpmässighet, vilket i sin tur har betydelse för vilka slutsatser som kan dras av studiens resultat. Några av dessa förhållanden måste särskilt kommenteras.

När vi planerade arbetssättstudien satte vi som mål att få 150 ärenden i varje kommun. Detta mål överordnades målet om slumpmässighet och tilläts inverka på urvalsförfarandet. Beslutet att använda besökslistor som urvalsram var antagandet att de klienter som söker socialbidrag regelbundet besöker socialkontoret. Det visade sig emellertid vara stora variationer i kommunerna när det gällde klienternas besök. Eftersom invånarantalen skiljer sig mycket mellan kommunerna, varierade antalet besökande bidragssökande som vi kunde intervjua stort. I Karlstad med många handläggare och många besökande klienter varje dag kunde hela fältarbetet genomföras på bara två månader, medan det i Upplands Väsby tog fem månader. I Östhammar med få handläggare och ganska litet antal

besökare per dag tog det hela nio månader. Trots den långa fältarbetstiden nådde vi inte målet 150 intervjuade klienter per kommun utan det stannade i Östhammar vid 103. I Norrköping hade man fler handläggare än i Upplands Väsby, men fältarbetet tog ändå ungefär lika lång tid, fem månader. Skälet var att handläggningen i Norrköping i stor utsträckning skedde utan att de bidragssökande besökte handläggarna på kontoret och därmed var tillgången på personer att intervjua begränsad. Detta betyder att själva ”tvärsnittet” var olika långt utdraget i tid i de olika kommunerna och att det ingår flest nybesökande klienter i Östhammar, där urvalstiden var längst (se bilaga 1, tabell 1). I kapitlet om klienternas egenskaper och levnadsförhållanden jämförs – där data finns tillgängliga – kommunernas samtliga socialbidragsklienter och klienterna i urvalen för att undersöka om klienturvalet var representativt för respektive kommuns socialbidragsklienter.

Redan här kan vi lyfta fram tre särskilda förhållanden i Norrköping som haft betydelse för urvalet och dess slumpmässighet. *För det första* var biståndsarbetet geografiskt uppdelat på fyra lokala s.k. försörjningsstödskontor. Till undersökningen valdes ett kontor, det som låg i centrum, eftersom vi inte trodde att vi kunde administrera fältarbeten på flera olika platser i staden med de resurser vi hade. När vi fortsättningsvis pratar om Norrköping är det alltså Norrköping Centrum som avses. *För det andra* var ungdomar under 25 år hänvisade till en egen enhet för ekonomiskt bistånd och fanns därför inte med i det urval som gjordes på centrumkontoret. Som klientavsnittet (s. 61 och framåt) visar hade klienterna i Norrköping sämre hälsa och sämre sömn än klienterna i de övriga kommunerna. Detta kan vara en följd av urvalets skevhet ifråga om ålder. Norrköpingsurvalet hade också högst andel utrikes födda och sådant som sämre hälsa och sömn kan också relateras till invandrarskap. *För det tredje* innebar som sagt Norrköpings socialbidragshantering att klienter med löpande socialbidrag sällan besökte försörjningsstödskontoret. I synnerhet gällde detta klienter som var verksamma inom olika sysselsättningsprojekt med ekonomiskt bistånd som ersättning. Sysselsättningsprojekt utgör i egenkap av insats och arbetssätt en central del av det som socialbidragsstudien avsåg att beskriva. Vi tyckte därför att det var nödvändigt att låta dessa ärenden ingå i undersökningen, trots att det betydde ett avsteg från urvalsprocessen. Samtliga personer som tillhörde centrumkontoret och var sysselsatta i projekt togs med i populationen i Norrköping. Personerna kontaktades på de ställen där projekten var belägna. De valdes alltså inte från urvalsramen ”besök på kontoret”. Alla tillfrågade ville delta och intervjuades på plats i sina projekt. Klienternas aktuella handläggare intervjuades på kontoret.

Tabell 1:1. Skillnader mellan kommunerna ifråga om urval, urvalstid och bortfall.

Kommun	Karlstad	Norr- köping	Upplands Väsby	Öst- hammar	Totalt
Urvalstid	2 mån	5 mån	5 mån	9 mån	
Population Aktuella klienter under urvalstiden	753	178	262	125	1 318
Urval Aktuella klienter och deras ärenden	193	173	166	106	638
Genomförda intervjuer	156	154	155	103	568
Bortfall i procent	19*	11	7	3	10

* Det större bortfallet i Karlstad sammanhänge med bristfällig information om undersökningen till de handläggare som var ansvariga för ekonomiskt bistånd. Därför var de i början av fältarbetet mindre beredda att hjälpa intervjuarna att få kontakt med klienterna. Efter mer information om studien till handläggarna och mer ingående presentation av intervjuarna sjönk bortfallet.

Tabell 1:1 visar skillnader mellan kommunerna ifråga om urval, urvalstid och bortfall. I Norrköping Centrum och Östhammar var urvalsförfarandet mest avvikande. Som tabellen visar var urvalen där i det närmaste totalurval för kontoret respektive kommunen. Karlstad hade ett något större bortfall men hade i gengäld en kort urvalstid. I Upplands Väsby var urvalstiden något längre och bortfallet litet.

Med den hittillsvarande informationen vågar vi påstå att urvalen i Karlstad, Upplands Väsby och Östhammar är representativa för de klienter som var aktuella under fältarbetsperioden i respektive kommun. Resultatet i Norrköping är endast representativt för de personer, det vill säga personer som var över 25 år, som var aktuella på centrumkontoret under fältarbetsperioden. Detta är ett påstående som vi får anledning att ompröva senare, då vi redogjort för klienternas egenskaper och levnadsförhållanden och gör möjliga jämförelser mellan de intervjuade klienterna och samtliga socialbidragstagare i de olika kommunerna.

Övrig datainsamling

Uppgifter om strukturella och demografiska förhållanden i varje kommun samlades in genom den officiella statistiken. Uppgifter om kommunernas organisation och organiseringen av arbetet med ekonomiskt bistånd samlades in via policydokument, organisationsplaner, verksamhetsplaner och riktlinjer för socialbidragsverksamheten. Dessutom intervjuades chefer och mellanchefer om organiseringen av socialbidragsarbetet på kontoren. Handläggarna intervjuades med hjälp av en särskilt framtagen enkät om sin utbildning och sin yrkeserfarenhet.

Disposition

I följande kapitel beskrivs de olika kommunernas strukturella egenskaper och organiseringen av socialbidragsarbetet. Därefter följer ett kapitel om klienternas bakgrund, levnadsförhållanden och försörjningssituation. I kapitel 4 presenteras en jämförelse mellan klientens respektive handläggarens syn på klientens situation samt på omständigheter kring socialbidragsansökan.

2. Socialbidragsarbete – strukturella förutsättningar och organisation i fyra kommuner

Arbetsättstudiens bakgrund och utgångspunkter redovisades i föregående kapitel. Där presenterade vi också en modell över de bakgrundsfaktorer eller yttre förutsättningar som vi antagit kan ha betydelse för arbetet med ekonomiska biståndsärenden. Detta kapitel inleds med en beskrivning av de studerade kommunernas geografiska läge, arbetsmarknad och befolkning. Därefter följer en redogörelse för hur socialbidragsförhållandena varierade i de fyra kommunerna 2002. Vi redogör sedan, utifrån skriftlig dokumentation och intervjuer med chefer i verksamheterna, för kommunernas målsättningar avseende socialbidragsarbete och de olika kontorens organisering av arbetet. Personalens arbetssituation samt rutiner kring handläggningen av ärenden beskrivs. Utifrån en handläggarenkät för ändamålet redovisas kontorens personalresurser samt handläggarnas utbildning och erfarenhet av socialbidragsarbete. Vi har i kapitlet gett särskilt stort utrymme åt kommunernas organisation och organiseringen av socialbidragsarbetet, eftersom vi ansett det viktigt att ge läsarna utförlig information om hur dessa förutsättningar varierade i de fyra kommunerna. I beskrivningarna används kommunernas egna termer. Det lyfter fram den stora variationen som på ett yttre plan karaktäriserar socialbidragsorganisationer.

Kommunernas strukturella förutsättningar

År 2002, då denna studie påbörjades, hade 1990-talets lågkonjunktur av klingat och socialbidragskostnaderna stadigt minskat från en högsta nivå 1997. Det gällde såväl hela riket som våra fyra studerade kommuner. Den tidigare stora ökningen av kostnaderna och av antalet biståndstagare berodde på ökad arbetslöshet och en ökning av antalet flyktingar som kom till Sverige under 1990-talets första år (Socialstyrelsen, 2003). Att socialbidragskostnaderna i stor utsträckning bestäms av strukturella och demografiska förhållanden är numera ett välkänt faktum som bekräftats av forskningen inom området alltsedan 1960-talet⁴. Variationer i socialbi-

4 Genomgångar finns t.ex. i Salonen, 2000 och Byberg, 2002.

dragskostnader mellan kommuner kan till två tredjedelar tillskrivas fyra faktorer: 1/ folkmängd (storstäder har högre socialbidragskostnader), 2/ andel ensamstående kvinnor med minderåriga barn, 3/ andel födda i icke-västländer med en vistelsetid i Sverige på mindre än tio år samt 4/ andel arbetslösa utan ersättning från a-kassa (Socialstyrelsen, 2003, Socialstyrelsen, 1999).

Vi ska därför börja med en kort beskrivning av arbetsmarknaden och befolkningens sammansättning i de studerade kommunerna. Vissa olikheter har vi kunnat kontrollera genom vårt urvalsförfarande, andra inte. Detaljerade uppgifter om befolkningens storlek och sammansättning, om arbetsmarknaden, politisk styrning, kostnader för socialbidrag samt bidragstagarnas karaktäristika m.m. redovisas i bilaga 2.

Samtliga fyra kommuner ligger i mellersta Sverige. Socialdemokrater i samverkan med vänsterpartiet och miljöpartiet hade majoritet i alla fyra kommunerna. Av de studerade kommunerna var Norrköping den största med ca 120 000 invånare, därefter följde Karlstad med ca 80 000 invånare. Upplands Väsby hade vid tiden för undersökningen ca 38 000 invånare och Östhammar endast ca 22 000 (se tabell 2:1).

Offentliga arbetsplatser dominerade i alla fyra kommunerna. I Norrköping och Karlstad var kommun och landsting de största arbetsgivarna, medan kommunen och näringslivet var lika stora arbetsgivare i Upplands Väsby och Östhammar. Medelinkomsten under 2002 var högst i Upplands Väsby med 241 000 kr/år och lägst i Norrköping med 201 000 kr/år. Upplands Väsby kunde dra fördel av att ha Stockholms arbetsmarknad på nära avstånd. I Norrköping har man visserligen pendlingsavstånd till Linköping, men där var arbetslösheten lika hög som i själva Norrköping.

Tabell 2:1. Strukturella och demografiska förhållanden i kommunerna 2002.

	Karlstad	Norrköping	Upplands Väsby	Östhammar	Riket
Invånarantal	80 000	120 000	38 000	22 000	8 940 000
Medelinkomst	205 000	201 000	241 000	217 000	217 000
Andel förvärvs- arbetande	73	72	80	81	76
Andel öppet arbets- lösa dec. 2002	3,7	5,2	2,8	3,5	3,6
Andel under 20 år	21,2	23,7	25,6	25,4	24,0
Andel ensamstående kvinnor med barn	1,8	2,1	2,4	1,6	1,7
Andel utrikes födda	7,9	12,5	20,0	6,7	11,8

Källa: Se bilaga 2.

Karlstad har inte tillgång till någon näraliggande arbetsmarknad och länet som helhet präglades av hög arbetslöshet. Vad gäller Östhammar är det tveksamt om man ska räkna Uppsala – som ligger sju mil därifrån – som närliggande arbetsmarknad.

Andelen förvärvsarbetande, 20–64 år, var lägst i Norrköping och i Karlstad med 72 respektive 73 procent, vilket kan jämföras med 80 procent i Upplands Väsby och 81 procent i Östhammar. Arbetslöshetsnivåerna varierade mycket mellan kommunerna. Arbetslösheten var störst i Norrköping, som i december 2002 hade 5,2 procent öppen arbetslöshet jämfört med riksgenomsnittet på 3,6 procent. Lägst arbetslöshet fanns i Upplands Väsby med 2,8 procent öppet arbetslösa.

I Upplands Väsby och i Östhammar fanns fler yngre invånare än i övriga kommuner. Upplands Väsby, tätt följd av Norrköping, hade den största andelen ensamstående kvinnor med minderåriga barn.

Upplands Väsby var den av kommunerna som hade störst andel medborgare med utländsk härkomst, cirka 20 procent av befolkningen. I Norrköping utgjorde andelen utrikes födda drygt 12 procent. I Karlstad och i Östhammar låg andelen på omkring 7 procent och därmed långt under riksgenomsnittet. Medan majoriteten av de utrikes födda i Östhammar kom från Norden, kom större delen i övriga kommuner från länder utanför Norden.

Kommunerna skilde sig således åt såväl strukturellt som demografiskt. Norrköping tycks ha haft en svår situation på flera sätt med relativt låg förvärvsfrekvens och en hög arbetslöshet. Även befolkningen i Upplands Väsby kännetecknades i hög grad av karaktäristika som brukar vara förknippade med högt biståndstagande: En stor andel unga, ensamstående kvinnor med minderåriga barn och en stor andel utrikes födda i befolkningen. Bland våra studerade kommuner tycks Östhammar ha haft de bästa yttre förutsättningarna för låga socialbidragskostnader. Vi ska nedan visa hur det förhöll sig med biståndstagandet i kommunerna 2002.

Socialbidrag i kommunerna

I tabell 2:2 visas de undersökta kommunernas kostnader för socialbidrag totalt och fördelade över invånare och hushåll under 2002. Kostnaderna är en konsekvens av hur många som fått bistånd, hur länge de haft behov av bistånd samt hur stora belopp som utbetalats. Alltsedan 1990-talet består en stor del av biståndstagarna av personer som är födda utrikes och dessa står för en relativt sett stor del av kostnaderna för det ekonomiska biståndet. (Socialstyrelsen, 1999, 2003a). Hur socialbidragsmottagandet ser ut över tid för såväl svenskar som invandrare har beskrivits av bland andra Franzén (2003).

Tabell 2:2. Socialbidrag i kommunerna och i riket 2002.

Ekonomiskt bistånds- variabler	Karlstad	Norr- köping	Upplands Väsby	Öst- hammar	Riket
Utbet. ek. bistånd och intro- duktionsersättning, tkr	91 596	186 787	24 786	3 971	8 527 952
Biståndsbelopp/ invånare, kr	1 133	1 517	661	182	956
Biståndsbelopp/ bidragshushåll, kr	37 371	36 951	30 080	16 616	32 982
Biståndstagare i procent av befolkningen	5	7	4	2	5
Antal biståndsmånader/ bidragshushåll	6,0	6,1	4,7	3,5	5,6
Hush. med ek. bist. 11–12 mån. Andel av samtliga bidragshushåll	23	25	16	5	21
Andel utrikes födda bist. hushåll/samtliga bistånds- hushåll	30	43	42	19	37

Källa: Se bilaga 2.

Norrköping var den av de studerade kommunerna som hade högst kostnader för ekonomiskt bistånd totalt sett samt högst biståndsbelopp per kommuninvånare. Karlstad hade däremot högsta utbetalade belopp per bidragshushåll. Båda kommunernas kostnader låg över riksgenomsnittet, Norrköpings till och med högt över. Både Upplands Väsby och Östhammar hade kostnader som låg under riksgenomsnittet, men kostnaderna i Östhammar låg även mycket långt under Upplands Väsby.

Socialstyrelsen publicerar årligen jämförelsetal (Socialstyrelsen 2003b) för kommunerna, där bl.a. kostnader för individ- och familjeomsorg ingår. Kostnader för socialbidrag går inte att skilja ut. Jämförelsetalen jämför vad individ- och familjeomsorgen kan *förväntas* kosta i en kommun, beräknat utifrån en mängd strukturella förutsättningar (standardkostnad) och vad den *faktiskt* har kostat. Denna jämförelse finns bara tillgänglig för 2003. Jämförelsetalen för Norrköping och Upplands Väsby visar att båda kan beräknas ha relativt höga kostnader, men att Upplands Väsby hade cirka 15 procent lägre faktiska kostnader än beräknat medan Norrköping, trots sin höga beräknade standardkostnad, hade cirka 19 procent högre faktiska kostnader. Östhammars beräknade standardkostnad är låg men den överskreds enligt jämförelsetalen med cirka 16 procent. Det betyder att Östhammar visserligen hade låga kostnader, men att de inte var fullt så låga som man kunde förvänta utifrån kommunens gynnsamma struk-

turella förutsättningar. I Karlstad överskreds den beräknade standardkostnaden med cirka 10 procent.

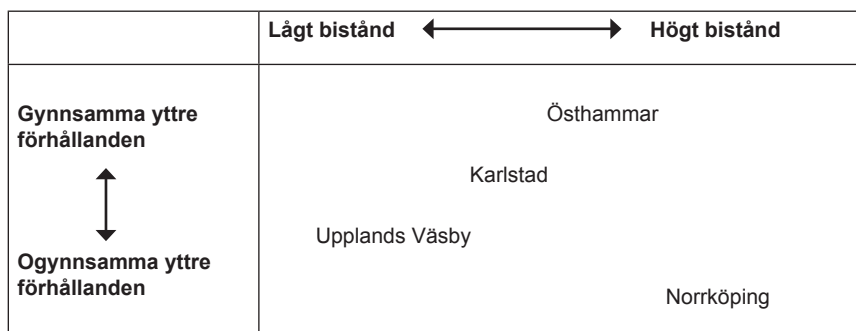
I Norrköping översteg andelen bidragstagare riksgenomsnittet. I Karlstad överensstämde andelen med genomsnittet för hela riket, medan den i Upplands Väsby låg något under genomsnittet och i Östhammar mycket under.

Den tid klienterna fick bidrag var i både Karlstad och Norrköping något längre än i riket som helhet. Var fjärde bidragstagare i dessa två kommuner hade behov av bistånd under i stort sett hela året. I Upplands Väsby och Östhammar var antalet bidragsmånader per år lägre än riksgenomsnittet. Även andelen hushåll som fick bistånd under större delen av året var mindre än genomsnittet för riket. Bistandsperioderna var betydligt kortare i Östhammar än i övriga kommuner och i riket.

De yttre förhållanden som påverkar socialbidragsnivån var olika för de fyra kommunerna. Med ogynnsamma yttre förutsättningar avses här en liten arbetsmarknad med sviktande efterfrågan på arbetskraft, arbetslöshet samt en befolkningssammansättning som tidigare visat sig ha låg förvärvsfrekvens och låga inkomster av arbete eller socialförsäkringar. Förenklat skulle kommunerna kunna grupperas på följande sätt utifrån de strukturella och demografiska förhållandena 2002.

Östhammar och Norrköping utgjorde motpoler med gynnsamma respektive ogynnsamma förhållanden. I båda kommunerna överskreds dock de beräknade standardkostnaderna för socialtjänsten. Karlstad tycktes ha genomsnittliga yttre förhållanden men relativt höga kostnader, medan Upplands Väsby hade relativt sett låga bidragskostnader, trots ett stort antal ensamstående kvinnor med barn och många invandrare.

Figur 2:1. En jämförelse mellan strukturella förhållanden och socialbidragskostnader i relation till standardkostnaderna för de fyra kommunerna.



Kommunernas organisatoriska förutsättningar

När vi nu beskriver kommunernas organisation för socialbidrag 2002 börjar vi med de mål som kommunerna presenterade i verksamhetsplanerna för detta år. Därefter följer olika avsnitt som berör organiseringen av socialbidragsarbetet, personalresurser och i viss utsträckning rutiner på de olika kontoren.

Mål i socialbidragsarbetet

I kommunernas verksamhetsplaner framkom eventuella mål för socialbidragsarbetet. Målen formulerades på olika nivåer. Ibland presenterades de som övergripande mål, ibland som underordnade, ibland som verksamhetsidéer och ibland som operativa mål. De flesta målen avsåg arbetsprocessen, men vissa mål gällde också organisationens struktur samt verksamhetens resultat.

Det som man i kommunerna uttryckte som resultatmål, dvs. det som man avsåg att uppnå, var lätt att identifiera. De rörde kostnader, antalet bidragstagare, antalet bidragsmånader eller att bidragstagare skulle bli självförsörjande. I Upplands Väsby formulerades det övergripande målet för verksamheten 2002 som att *människor snabbt efter sin förmåga ska bli självförsörjande*. I Karlstad förekom en liknande övergripande målformulering med tillägget att bidragstagaren också skulle få en *högre livskvalitet*. Norrköping redovisade en mycket tydlig inriktning på *kostnadsminskningar* i det måldokument som skapades för en ny organisation av försörjningsstödet 1999. Dokumentet utgjorde också utgångspunkten för verksamhetsplanen för 2002. Östhammar uttryckte däremot inte några motsvarande mål.

Mål som hade med själva arbetsprocessen att göra ägnades mest utrymme i verksamhetsplanerna. Även här formulerades målen med olika grad av konkretisering. *Tillgänglighet, information och rådgivning till allmänheten, rättssäker handläggning, professionellt förhållningssätt, respektfullt bemötande* är exempel på mål som kan tolkas på många olika sätt. De förekom i Karlstad, i Upplands Väsby och i Östhammar. Östhammars plan innehöll också skrivningar om *helhetssyn, samverkan och barnperspektiv*. I Norrköping talades i stället om utveckling av verksamhetens kvalitet med särskild inriktning på *brukarmedverkan*. Bland de mer konkret formulerade målen för arbetsprocessen förekom *preciserad väntetid för handläggning* i Karlstad och i Upplands Väsby. *Aktivt arbete med långtidsberoende och kartläggning samt hjälp att överbrygga arbetshinder hos klienterna* nämndes också i planerna i Norrköping och i Upplands Väsby.

Figur 2:2. Verksamhetsmål för ekonomiskt bistånd i kommunerna.

	Karlstad	Norrköping	Upplands Väsby	Östhammar
Självförsörjning	X		X	
Kostnadsminskning		X		
Ökad livskvalitet för klienterna	X			
Tillgänglighet	X		X	
Information och rådgivning	X			
Rättssäkerhet	X			X
Professionellt förhållningssätt	X		X	
Respektfullt bemötande	X		X	X
Helhetssyn, samverkan, barnperspektiv				X
Kvalitet, brukarsamverkan		X		
Preciserad väntetid	X		X	
Arbete m. långtidsberoende		X	X	
Överbrygga arbetshinder		X	X	
Utveckla personalens yrkesroll		X		
God arbetsmiljö				X

Mål som avsåg organisationens struktur var ovanliga och utveckling av personalens kompetens nämndes inte i någon målformulering. I Östhammar nämnde man dock personalens höga kompetens som en förklaring till det låga bidragstagandet i kommunen. I Norrköping fanns formuleringar om *utveckling av personalens yrkesroll som socialarbetare och viljan att skapa en gemensam förståelse och ett gemensamt synsätt* på försörjningsstödet inom kontoret. Målen sammanfattas i figur 2:2. Förekomst av målen i verksamhetsplanerna har markerats med X.

Norrköping och Upplands Väsby, som i tidigare avsnitt visade sig ha de mest ogynnsamma förutsättningarna för att hålla biståndet på en låg nivå, hade i sina planer tydligt markerat att de ville minska försörjningshindren bland klienterna. De nämnde också vikten av att arbeta med långtidsberoende biståndstagare. Målet att få biståndstagarna självförsörjande fanns också i planerna för Karlstad, som hade höga kostnader och många långtidsberoende klienter utan att ha lika ogynnsamma yttre förutsättningar.

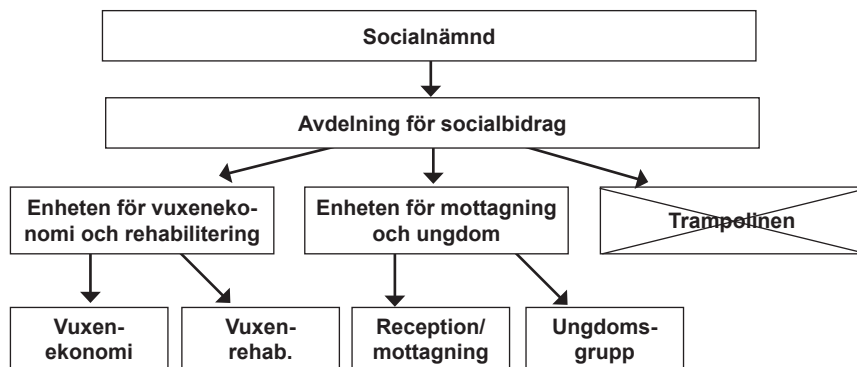
Östhammar var den enda kommun som hade det uttalade målet att skapa en god arbetsmiljö för att minimera sjukfrånvaron bland de anställda.

Socialbidragsarbetets plats i kommunernas organisation

I följande avsnitt beskrivs först var i kommunernas organisation som socialbidragsarbetet hade placerats. De fyra kommuner som ingick i undersökningen hade byggt upp sina organisationer för socialbidragsverksamheten på olika sätt, vilket framgår av nedanstående figurer. I figuren betyder de överkryssade "boxarna" att klienter i dessa grupper inte ingått i urvalet. Därefter beskrivs hur de aktuella kontoren hade organiserat sitt arbete. Som vi tidigare nämnt bygger uppgifterna på egen skriftlig dokumentation i kommunerna och på intervjuer med mellanchefer i verksamheterna. De intervjuade har läst och godkänt beskrivningarna av kommunerna. Vi har så långt det är möjligt använt de termer och beteckningar som används i respektive verksamhet.

Karlstad

Ekonomiskt bistånd sorterade 2002 under Socialnämnden. Avdelningen för socialbidrag var indelad i tre olika enheter, varav två ingick i denna studie, nämligen "Enheten för vuxenekonomi och rehabilitering" och "Enheten för mottagning och ungdom".⁵ Enheten för vuxenekonomi och rehabilitering bestod av två grupper, Vuxenekonomi och Vuxenrehabilitering. Enheten för mottagning och ungdom bestod likaså av två grupper, Reception/mottagning och Ungdomsgrupp. Under 2003 genomfördes en omorganisation då social- och arbetsmarknadsnämnd slogs ihop, liksom deras respektive förvaltningar.

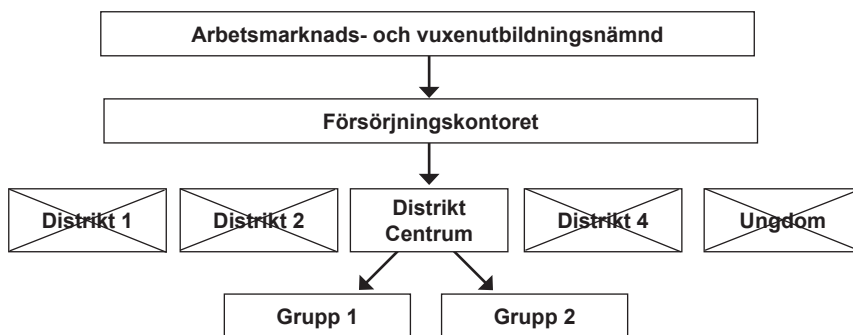


Figur 2:3. Organisationen för ekonomiskt bistånd i Karlstad 2002.

⁵ Den tredje enheten, Trampolinen, var ett tidsbegränsat projekt som geografiskt låg utanför socialbidragskontoret. Trampolinen riktade sig till personer med psykosocial problematik och ingick inte i undersökningen.

Norrköping

Försörjningsstödskontoret (FÖK), där socialbidrag handlades, var en egen förvaltning under Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnden. Övriga verksamheter inom socialtjänsten sorterade under socialnämnden. Försörjningsstödskontoret var organiserat i sex enheter: Fyra distriktskontor, Ungdomsresursen samt Enheten för ledning och administration (ej i figuren). År 2002, vid tiden då basstudien inleddes, handlade Ungdomsresursen nästan alla ärenden som gällde sökande mellan 18 och 24 år. Övriga sökande i Norrköping hänvisades till respektive distriktskontor. Vår studie genomfördes enbart på ett av distriktskontoren, Centrumkontoret, med stadens centrala delar som upptagningsområde.⁶ Personalen var uppdelad i två grupper med var sin gruppledare.



Figur 2:4. Organisationen för ekonomiskt bistånd i Norrköping 2002.

Upplands Väsby

Ekonomiskt bistånd sorterade i Upplands Väsby under Social- och omvårdnadsförvaltningen. Inom enheten förekom såväl traditionell⁷ socialbidragshandläggning som förenklad handläggning, s.k. SOFT-handläggning⁸. Dessutom fanns en mottagningsfunktion. Men enheten var inte delad i sektioner eller grupper. Mottagningsfunktionen alternerade mellan handläggarna och den förenklade handläggningen sköttes av en för uppgiften särskilt avsatt person.

⁶ Se vidare bilaga 1 om studiens genomförande.

⁷ Med traditionell handläggning avses handläggning där socialarbetaren ansvarar för klientens ekonomiska liksom eventuella sociala problematik, dvs. hela ärendet.

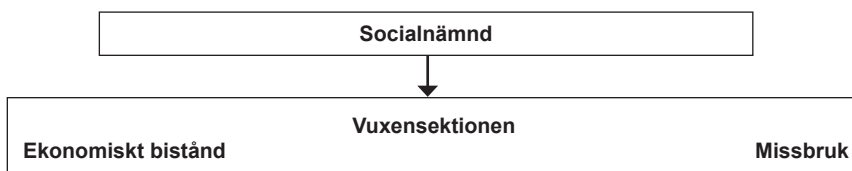
⁸ Med SOFT-handläggning avses ofta handläggning av enklare ärenden utan social problematik. Se exempelvis Sunesson, 1985.



Figur 2:5. Organisationen för ekonomiskt bistånd i Upplands Väsby 2002.

Östhammar

Socialkontoret, som i Östhammar sorterade under Socialnämnden, kallades ”Myndighetskontoret” och var tillsammans med andra kommunala organ inhyst i kommunhuset i Östhammar. Ekonomiskt bistånd handlades inom den s.k. Vuxensektionen, där även missbruk handlades.



Figur 2:6. Organisationen för ekonomiskt bistånd i Östhammar 2002.

Socialkontorens organisering – arbetsgrupper och ärendefördelning

Från kommunerna vänder vi oss nu mot de enskilda socialkontoren, de kontor där studiens klienter var aktuella, och deras organisering av arbetet. Inledningsvis beskrivs personalstrukturen i de olika arbetsgrupperna och hur fördelningen av ärenden skedde till dem. Därpå följer en beskrivning av de olika kontorens tillgänglighet.

Karlstad

Den del av Karlstads socialbidragsarbete som ingår i studien var, som tidigare nämnts, indelad i två enheter; ”Enheten för vuxenekonomi och vuxenrehabilitering” och ”Enheten för mottagning och ungdom”. Inom ”Enheten för mottagning och ungdom”, som totalt bestod av 22 personer, var tjänstemännen uppdelade i ytterligare två arbetsgrupper med en enhetschef i varje grupp, Reception/mottagningsgruppen och Ungdomsgruppen. Totalt sett var således socialbidragsverksamheten uppdelad i tre olika arbetsgrupper med en enhetschef för varje. Arbetsgrupperna bestod av tjänstemän enligt vad som framgår av nedanstående tablå.

Vuxenekonomi och vuxenrehabilitering	Reception/Mottagningsgruppen	Ungdomsgruppen
1 enhetschef	1 enhetschef	1 enhetschef
14 ekonomihandläggare	7 socialsekreterare	3 socialsekreterare
6 rehabhandläggare	2 utredningsassistenter	3 ekonomihandläggare
	1 budgetrådgivare	3 rehabhandläggare
	1 assistent (receptionen)	
= 21 personer	= 12 personer	= 10 personer

Arbetsgrupperna varierade i storlek; som lägst hade en enhetschef tio personer att ansvara för och som högst 21. Verksamheten förefaller ha varit specialiserad i relativt hög utsträckning, eftersom flera olika yrkeskategorier fanns representerade i varje arbetsgrupp. På varje enhet fanns handläggare med olika utbildning och med olika arbetsuppgifter. Arbetet var organiserat så att två handläggare kunde arbeta parallellt i ett och samma ärende. Detta förekom i långvariga ärenden, där man bedömt att klienten behövde särskilda insatser för att bli självförsörjande. De handläggare som särskilt arbetade med detta kallades rehabhandläggare.

Enheten för vuxenekonomi och rehabilitering var ansvarig för socialbidragsarbetet med biståndssökande över 25 år. Det var främst ekonomihandläggarnas ansvar att utreda eventuell rätt till bistånd, men vissa av klienterna hade dessutom en rehabiliteringshandläggare för andra insatser.

De ärenden som rörde personer som fick socialbidrag under längre tidsperioder – och där det inte verkade finnas något som personerna själva kunde göra för att förändra sin ekonomi – handlades genom ett förenklat förfarande. Exempel på sådana ärenden var flyktingar och invandrare som var 65 år eller äldre som inte hade svensk pension⁹ och personer med låg föräldrapenning. När ekonomihandläggarna bedömde att de inte behövde träffa klienterna handlades deras ansökningar per post.

Nya sökande som ringde för att beställa tid blev hänvisade till socialsekreterarna som arbetade med mottagning av nya sökande. Som nya ärenden räknades de som hade haft socialbidrag i någon annan kommun, de som aldrig fått socialbidrag eller de som inte varit aktuella på avdelningen de senaste sex månaderna. De som var 25 år eller äldre hänvisades till Mottagningsgruppen och de som var under 25 år hänvisades till socialsekreterarna i Ungdomsgruppen. Under telefonsamtalet fyllde mottagningssekreteraren i ett formulär. Om hon bedömde att den sökande var

⁹ Texten avser år 2002, då lagen om äldreförsörjningsstöd ännu inte trätt i kraft.

berättigad till socialbidrag eller om den sökande ville ansöka om bidrag trots att socialsekreteraren meddelade att ansökan troligen skulle bli avslagen, bokades den sökande in för ett nybesök.

I Mottagningsgruppen handlades nya ärenden i upp till tre månader. De som fortfarande var aktuella efter tre månader fördes över till en ekonomihandläggare på Vuxengruppen. När ett ärende fördes över bokade mottagningshandläggaren och ekonomihandläggaren in ett gemensamt möte med klienten. Fördelningen av ärenden mellan ekonomihandläggarna skedde efter födelsedatum. Bedömde mottagningshandläggaren att det var ett komplicerat ärende meddelades enhetschefen, som då kunde tilldela klienten en rehabiliteringshandläggare.

Mottagningsgruppen ansvarade också för receptionen. Vid receptionen fanns varje dag i veckan en socialsekreterare för att svara på besökarens frågor. Arbetsuppgiften alternerade mellan socialsekreterarna. De två utredningsassistenterna i gruppen hade till uppgift att handlägga förmedlingsmedel.¹⁰ En budgetrådgivare, som enbart var tillgänglig för avdelningens socialbidragsklienter, fanns också. Utanför förvaltningen fanns även en budgetrådgivning för allmänheten. Där handlades alla skuldsaneringsärenden.

Inom Ungdomsgruppen var de tre socialsekreterarna ansvariga för nya ärenden. Löpande ärenden handlades av de tre ekonomihandläggarna och de mer komplicerade ärendena av de tre rehabiliteringshandläggarna. De senare arbetade med bistånd i mer behandlingsinriktad form, samtidigt som ”vanligt försörjningsstöd” handlades av ekonomihandläggarna. Även i ungdomsärenden kunde således två handläggare vara involverade.

Mottagningshandläggarna och ekonomihandläggarna träffade nästan alltid sina klienter på kontoret, medan rehabiliteringshandläggarna träffade många av sina klienter i de olika projekt för arbetsprövning eller arbetsträning som dessa var engagerade i.

Till avdelningen för socialbidrag hörde också en verksamhetsplanerare samt två bostadskonsulenter. Verksamhetsplaneraren hade en övergripande roll, medan bostadskonsulenter handlade enskilda ärenden där klienterna inte själva kunde skriva kontrakt med en hyresvärd.

Organiseringen av Karlstads socialbidragsarbete föreföll vara starkt specialiserad. Som utgångspunkt för grupp- och arbetsfördelning hade klienterna indelats i olika kategorier. De klientkategorier som särskilt upp-

10 Förmedling av egna medel är en service som innebär att socialtjänsten, efter överenskommelse med klienten, hushållar med klientens egna inkomster, exempelvis pension eller sjukbidrag. Tjänstens sköts ofta av speciella handläggare och är en vanlig service till missbrukare och till personer som saknar förmåga att själva hushålla med sina inkomster.

märksammats vid organiseringen var ungdomar, klienter som inte tidigare varit aktuella för ekonomiskt bistånd samt klienter som man inom förvaltningen bedömt vara ”rehabiliteringsärenden”. De tjänstemän som arbetade med de olika klientkategorierna hade olika funktioner.

Norrköping Centrum

Vid Centrumkontoret i Norrköping var verksamheten uppdelad i två grupper med var sin gruppleddare. Majoriteten av personalen var s.k. bidragshandläggare som enbart arbetade med handläggning av ekonomiskt bistånd. Avsikten var att personalstyrkan även skulle inkludera två socialsekreterare, men en av dessa tjänster var vakant då vi gjorde basstudien. Socialsekreteraren handlade inte biståndsansökningar utan skulle arbeta med klienternas sociala situation. Hon hade ungefär samma funktion som rehabhandläggarna i Karlstad. Eftersom hon var ensam kunde hon bara arbeta med ett begränsat antal ärenden. Klienter med allvarligare problem skulle enligt uppgift hänvisas till socialförvaltningen, som var förlagd under en annan nämnd, för det huvudsakliga behandlingsuppdraget.

Personal i arbete med ekonomiskt bistånd vid Norrköping Centrum 2002.

1 avdelningschef
16 bidragshandläggare, varav 2 gruppleddare
1 socialsekreterare
2 receptionister
1 studie- och praktksamordnare
1 bostadssocial handläggare
1 hushållsekonomisk rådgivare
= 23 personer

Som framgår av uppställningen ovan bestod hela arbetsgruppen av totalt 23 personer, således en stor arbetsgrupp att leda för avdelningschefen. Till sin hjälp hade avdelningschefen därför två gruppleddare som var erfarna bidragshandläggare.

Nya sökande skulle ta kontakt med receptionen och blev därefter hänvisade till en bidragshandläggare på basis av sitt födelsedatum. I likhet med i Karlstad räknades som nya ärenden de som haft socialbidrag i annan kommun, de som aldrig fått socialbidrag eller de som inte varit aktuella på kontoret de senaste sex månaderna. Handläggarna gjorde en inledande utredning per telefon. Därefter bokades ett nybesök in.

Den handläggning av ekonomiskt bistånd som skedde på konoret i Norr-

köping var huvudsakligen av administrativ karaktär. Nya sökande togs emot för ett första besök hos handläggarna. Därefter träffades parterna sällan, såvida inte klienternas ekonomiska situation förändrades eller klienterna särskilt begärde det. Vanligtvis lämnade klienterna sin ansökan i receptionen. Handläggarna räknade sedan ut bidragssumman och såg till att bidraget skickades per post till den sökande. Under handläggningens gång var det dock vanligt att handläggarna ringde upp de sökande för att begära kompletterande uppgifter. En stor del av socialbidragsarbetet skedde således genom förenklad handläggning. Om syftet med att sprida ut bidragsverksamheten på flera kontor varit att komma närmare klienterna hade detta inte uppnåtts, eftersom så stor del av kontakterna skedde per post.

På kontoret hade klienterna tillgång till en hushållsekonomisk rådgivare som arbetade med rådgivning och skuldsanering. Väntetiden var två till tre veckor. Klienterna fick själva beställa tid, eftersom man gjort erfarenheten att klienterna ofta uteblev när bidragshandläggarna hade beställt tid åt dem. För allmänheten fanns tre budgetrådgivare utanför förvaltningen att vända sig till. På kontoret fanns även en bostadssocial handläggare. Hans tjänster kunde bara tas i anspråk av klienter som också var aktuella inom socialtjänsten (som tillhörde en annan nämnd). Dessutom fanns det en studie- och praktiksamordnare med uppgift att underlätta övergången till utbildning, arbetsträning eller social träning i projekt.

Å ena sidan tycktes organiseringen av socialbidragsarbetet inom Försörjningsstödskontoret Centrum vara specialiserat endast i liten grad, eftersom samtliga bidragshandläggare kunde arbeta med alla slags ärenden. Å andra sidan arbetade merparten av handläggarna endast med *en del* av klientens problematik, den ekonomiska, och i det avseendet arbetade de specialiserat. Att ha kontakt med en socialsekreterare eller att bli aktualiserad hos socialtjänsten räknades i Norrköping som en insats. I de andra kommunerna hade man specialiserat sig inom ett kontor för att kunna tillmötesgå behov utöver de ekonomiska. I Norrköping fanns en enda socialsekreterare tillgänglig för svårare ärenden. I övrigt hade kontoret ungefär samma uppsättning kringpersonal som övriga studerade kontor.

Upplands Väsby

Enheten för ekonomiskt bistånd i Upplands Väsby saknade uppdelning i sektioner eller liknande. Arbetsgruppen var relativt stor; de 16 heltidstjänsterna upprätthölls av totalt 18 personer.

Hela socialförvaltningens mottagningsfunktion låg inom enheten för ekonomiskt bistånd. De som ville ha information eller beställa tid hos en handläggare ringde till receptionen, som låg i direkt anslutning till enheten för ekonomiskt bistånd. Receptionen hänvisade samtalen till mottagningsteamet

eller – i pågående ärenden – direkt till den ansvarige handläggaren. Bokning av besök i pågående ärenden skedde genom direktkontakt mellan klient och socialsekreterare.

Personal i arbete med ekonomiskt bistånd i Upplands Väsby 2002.

1 enhetschef
11 socialsekreterare för handläggning av ekonomiskt bistånd
1 handläggare för praktksamordning
1 handläggare för dödsboanmälning
1 SOFT-handläggare
1 handläggare för budget- och skuldrådgivning
2 socialsekreterare för handläggning av flyktingmottagning
= 18 personer

Mottagningen var organiserad i olika team som ansvarade för mottagningen av nya ärenden vissa dagar. Ett ärende definierades som nytt när ett beslut inte hade fattats i ärendet under de senaste tre månaderna. Teamet bestod av ett antal mer erfarna handläggare från ekonomienheten som tog emot nya biståndssökande. Teamet tog även emot sökande som hörde till psyk- och missbruksgrupperna, utan att man formellt samarbetade med dessa grupper i de nyinkommande ärendena.

I mottagningen lämnade man information om bistånd och om vilka regler som gällde. Där gjordes också en första bedömning av den sökandes rätt till ekonomiskt bistånd. Mottagningsteamet träffades därefter och gick igenom de nya sökande och fördelade ärendena på handläggarna. Därefter skickade man ut brev med kallelser till de sökande.

Upplands Väsby hade en särskild SOFT-handläggare som skötte löpande ärenden, dvs. ärenden där man bedömt att de sökande skulle behöva ekonomiskt bistånd under en längre period och där utsikterna till självförsörjning var små. Exempel på sådana ärenden var, liksom i Karlstad och Norrköping, flyktingar och invandrare som var 65 år eller äldre och som inte uppbar svensk pension¹¹ samt personer med låg föräldrapenning. Dessa klienter behövde inte komma till socialkontoret. I majoriteten av alla andra biståndsärenden måste klienterna besöka socialkontoret.

Organiseringen av socialbidragsarbetet med ekonomiskt bistånd var integrerat, så tillvida att samtliga socialsekreterare arbetade med alla sorters ekonomiska biståndsärenden. Även mottagningsfunktionen altemnerade mellan socialsekreterarna efter ett schema. Man hade dock en viss spe-

¹¹ Texten avser 2002, då lagen om äldreförsörjningsstöd ännu inte hade trätt i kraft.

cialisering genom att SOFT-ärenden handlades av en särskild handläggare och kvinnofridsärendena av en socialsekreterare med specialkunskaper inom området. Specialistfunktioner för flyktmottagning, skuldsanering, hyreskulder, bostadsförtur, praktksamordning och dödsboanmälningar fanns också. En person arbetade med budgetrådgivning och skuldsanering. Hennes tjänster var tillgängliga för alla i kommunen. Väntetiden var dock mycket lång, drygt ett år. Bostadssociala kontrakt förekom inte på enheten.

Östhammar

I Östhammar handlades ekonomiska biståndsärenden inom Vuxensektionen, där även missbrukshandläggning ingick. Personalen på Vuxensektionen bestod av totalt 12 personer fördelade på 10,2 tjänster.

Personal i arbete med ekonomiskt bistånd i Östhammar 2002.

- 1 sektionschef
- 3 socialsekreterare för ekonomiskt bistånd
- 1 vikarierande socialsekreterare för ekonomiskt bistånd
- 3 socialsekreterare för ekonomiska biståndsärenden med missbruksproblematik
- 2 assistenter för förmedlingsmedel, dödsboanmälningar, delgivningar m.m.
- 1 assistent för datasamordning och budgetrådgivning
- 1 assistent för receptionsarbete och insamlande av uppgifter inför besöken
- = 12 personer

Den arbetsgrupp som var inriktad på ekonomiskt bistånd i första hand var ganska liten, bara fyra personer. Men sektionschefen ansvarade också för den andra gruppen av missbrukshandläggare, förutom för övrig personal. Totalt sett var därför gruppen, med avseende på hur många personer som en chef ansvarade för, ändå ungefär lika stor som arbetsgrupperna i övriga kommuner.

Gången i nya ärenden var denna: Klienten tog kontakt med receptionen, där han/hon fick en tid för att ringa sektionschefen som gjorde en preliminär bedömning av huruvida den sökandes ärende sorterade under socialtjänsten. Om så var fallet fick han/hon en tid till en av socialsekreterarna. Liksom i Upplands Väsby definierades ett ärende som nytt när det inte hade fattats något beslut i ärendet under de senaste tre månaderna.

Vem som tilldelades vilka sökande berodde främst på hur upptagna socialsekreterarna var för tillfället. Någon uttalad specialisering fanns inte, men i praktiken fördelades ofta ärendena enligt socialsekreterarnas önskemål. Till exempel tilldelades en av socialsekreterarna ofta ungdomsärenden, medan en annan ofta fick sökande med psykosocial problematik.

Man kan kalla detta för en informell specialisering.

Återbesökare bokade tid genom receptionen eller ibland direkt genom sin socialsekreterare. En socialsekreterare brukade boka in återbesök redan under mötet med klienten, om hon bedömde att han/hon skulle behöva bistånd även under kommande månad. En hel del ärenden aviserades via någon annan myndighet eller genom kommunala företag. Det gällde t.ex. hyresskulder och elskulder. Socialsekreterarna kallade dessa personer till byrån för utredning om biståndsbehov.

I löpande ärenden, där orsaken till behovet var utredd och rätten till bistånd var uppenbar, skedde kommunikationen mellan klient och socialkontor per post. Många hade långt till kontoret och var beroende av bussar som inte gick så ofta. Andra, framförallt missbrukare, träffade sina socialsekreterare i arbetsträningslokaler eller dagverksamhet och då gjorde socialsekreterarna även biståndsbedömningar. En hel del av handläggningen av ekonomiskt bistånd skedde alltså utanför socialkontoret. Skillnaden mellan Östhammar och Norrköping i detta avseende var att de handläggare som skötte det ekonomiska biståndet i Östhammar själva träffade klienterna utanför kontoret, medan klienterna i Norrköping ute i sina projekt träffade andra handläggare än de som var ansvariga för det ekonomiska biståndet.

Inom Vuxensektionen handlades även missbruksärenden samt frågor om ekonomisk rådgivning och skuldsanering. Missbrukshandläggarna handlade även socialbidrag bland sina klienter, men inte rena ekonomiärenden eller andra ärenden där missbruk inte fanns med i bilden.

Ekonomihandläggarna handlade ibland ärenden med en bredare problematik, t.ex. psykiatri, barnavård eller missbruk, under en övergångsperiod. När det t.ex. visade sig att en socialbidragsklient även hade ett missbruk, överfördes klienten till en missbrukshandläggare som fick ansvaret för hela ärendet. Ekonomisk rådgivning och skuldsanering handlades på halvtid av en socialbidragshandläggare och en assistent. Tjänsten var tillgänglig för samtliga kommuninvånare och väntetiden var cirka tre månader. Socialbidragshandläggarna skötte bostadssociala kontrakt för sina egna klienter. För personer som inte hade socialbidrag skötte en socialbidragshandläggare kontrakten – samma handläggare som ofta fick ungdomar på sin lott. Förmedling av egna medel handlades både av dem som handlade missbruksärenden och av dem som handlade ekonomiärenden, men sköttes huvudsakligen av två assistenter till missbrukshandläggarna.

Organiseringen av arbetet med ekonomiskt bistånd var integrerat såtillvida att samtliga socialsekreterare arbetade med alla sorters ekonomiska biståndsärenden. Dessutom hade missbrukshandläggarna hand om ekonomiskt bistånd bland sina klienter. Någon förenklad bidragshandläggning

förekom inte. Majoriteten av alla biståndsbeslut föregicks av personliga besök på socialkontoret, men i vissa fall träffades socialsekreterare och klient utanför socialkontoret. Klienter med löpande ekonomiskt bistånd besökte vanligen socialkontoret varje månad i samband med ansökan om fortsatt bistånd.

Tillgänglighet till kontoren

God tillgänglighet var ett av målen i kommunernas verksamhetsplaner för arbetet med ekonomiskt bistånd. Samtliga studerade kommuner hade öppet under kontorstid, dvs. kl. 9–17. Ingen kommun hade öppet under kvällstid, eller åtminstone till klockan 18, vilket förekommer i vissa kommuner i landet (Byberg, 2002). I Karlstad, Norrköping och Upplands Väsby sköttes vissa ärenden per post, vilket innebar att personer som redan var aktuella som bidragstagare inte var så beroende av öppettiderna. I Östhammar kunde vissa klienter istället få besök av handläggarna och var således inte helt beroende av öppettiderna. För nya bidragssökande kunde dock öppettiderna ha betydelse, eftersom man i samtliga fyra kommuner måste besöka socialkontoret vid första ansökningstillfället. Om socialtjänsten bara har öppet under kontorstid måste nya sökande som har arbete ta ledigt från jobbet för att kunna besöka kontoret.

Tre av kommunerna hade fasta *telefontider* då handläggare kunde nås. Karlstad, Norrköping och Östhammar hade telefontid varje vardag cirka en timme. I Upplands Väsby förekom inte någon bestämd telefontid utan handläggarna tog emot samtal när de inte var upptagna av möten, besök eller annat som uteslöt telefonsamtal.

I samtliga kommuner var målsättningen att *väntetiden* mellan den första kontakten med kontoret och besöket hos en handläggare skulle vara högst tio dagar. Ofta bokades tid för besök redan en vecka efter det första telefonsamtalet. Därefter var målet att klienten skulle få ett beslut senast efter ytterligare en vecka.

Akuta ärenden sköttes under kontorstid av handläggare inom bidragssamheten i samtliga kommuner. Upplands Väsby, Karlstad och Östhammar hade gått samman med kringliggande kommuner för att ta hand om akuta ärenden utanför kontorstid. Som regel fick klienterna besked om vem de skulle ringa till genom telefonsvarare eller via polisens växel. I Norrköping sköttes jourärenden utanför kontorstid av handläggare vid socialförvaltningen.

Samtliga fyra kontor uppgav att man skickade *information* i förväg till dem som ville söka socialbidrag. Den information som lämnades var i stort sett densamma i samtliga kommuner, dvs. upplysningar om bokad tid, om vad som gällde för rätten till socialbidrag, om vilka handlingar

klienten skulle ta med sig, information om normbelopp samt om tystnadsplikt. En ansökningsblankett bifogades.

Personalresurser

Antalet tjänster för arbetet med ekonomiska biståndsärenden framgår av nedanstående tabell. Benämningarna socialsekreterare och ekonomi- och bidragshandläggare syftar på innehållet i tjänsten och inte på utbildningsnivå. Ekonomi- och bidragshandläggare är båda benämningar på den tjänst som renodlats till att fatta beslut, dvs. bevilja eller avslå socialbidragsansökningar. I tabellen ingår enbart personal som var direkt sysselsatt med socialbidragsärenden. Övrig personal som arbetade med hushållsrådgivning, praktksamordning, arbetsträning m.m. finns inte med i tabellen utan kommer att behandlas senare i kapitlet.

Tabell 2:3. *Antalet tjänster för arbete med ekonomiska biståndsärenden 2002. Fördelning mellan heltids- och deltidstjänster saknas.*

	Karlstad	Norrköping Centrum	Upplands Väsby	Östhammar
Socialsekreterare	19	1	9,2	3,5
Ekonomi-/bidragshandläggare	12,5	13+1*		

* Två gruppleddare som även handlade egna biståndsärenden delade en tjänst som handledare.

För att kunna jämföra personalinsatserna i de olika kommunerna har antalet tjänster satts i relation till befolkningen i kommunerna och till antalet hushåll som fick socialbidrag någon gång under 2002. I Norrköpings fall avser jämförelsetalen enbart upptagningsområdet för Norrköpings centrumkontor, där studien genomfördes.

Tabell 2:4. *Antalet tjänster för handläggning och klientarbete i ekonomiska biståndsärenden per 10 000 kommuninvånare och per 1000 biståndshushåll 2002.*

	Karlstad	Norrköping Centrum	Upplands Väsby	Östhammar
Antal tjänster per 10000 kommuninvånare*	3,9	4,0	2,5	1,6
Antal tjänster per 1000 biståndshushåll	12,8	14,5	11,1	14,6

* För Norrköpings del är beräkningarna baserade på invånarantalet i Centrumkontorets upptagningsområde.

Karlstad hade många tjänster per kommuninvånare, men färre tjänster per biståndshushåll. Norrköping hade många tjänster, både i förhållande till invånarantal och till antal biståndshushåll i upptagningsområdet. I Upplands Väsby var såväl antalet tjänster per kommuninvånare som antalet tjänster per biståndshushåll ganska lågt, jämfört med de övriga kommunerna. I Östhammar fann vi de största skillnaderna. Där var antalet tjänster i förhållande till befolkningen mycket lågt, medan antalet tjänster i förhållande till biståndshushållen var högt.

I Norrköping och i Östhammar fanns således större personalresurser avsatta för arbetet med biståndshushållen, relativt sett. I Karlstad och framför allt i Upplands Väsby var personalresurserna mindre.

Tillräckliga personalresurser är något man ofta framhåller som en förutsättning för att kunna bedriva verksamheter på ett verkningsfullt sätt. Beträffande socialbidragsarbetet har det hävdats att höga socialbidragskostnader är en konsekvens av bristande personalresurser (Edholm, 1994, Oxenstierna, 1986). Det finns dock studier inom området som visar att låga socialbidragskostnader är möjliga att uppnå även om personalresurserna är begränsade (Byberg, 2002, Minas, 2005).

Personalens yrkeserfarenhet och utbildning

Tidigare yrkeserfarenhet anses ofta vara en förutsättning för att kunna utföra ett professionellt arbete och utgör ibland också grund för löneförhöjning och status inom socialt arbete (Byberg och Lindqvist, 2003). Att ha en stabil personalgrupp som inte ständigt byts ut har säkert också betydelse för hur verksamheten fungerar.

Tabell 2:5. *Erfarenhet av socialbidragsarbete, antal år i genomsnitt.*

	Karlstad ekonomi- handläggare	Karlstad rehab- handläggare	Norrköping Centrum	Upplands Väsby	Öst- hammar
Yrkeserfarenhet	7	8	6	11	11
Yrkeserfarenhet inom nuvarande kontor	5	3	4	6	8

Personalen i Norrköping hade kortast erfarenhet av socialbidragsarbete. Ett problem där var att de handläggare som hade högskoleutbildning tenderade att söka sig från kontoret till bättre betalda anställningar på annat håll, medan personal utan högskoleutbildning blev kvar. I Upplands Väsby och Östhammar hade tre fjärdedelar mer än fyra års erfarenhet och endast en av tio hade mindre än ett års erfarenhet. Karlstad hamnade mitt

emellan. Observera att en uppdelning har skett mellan rehabhandläggarna och ekonomihandläggarna!

Det är inte givet att man rekryterar socionomer för arbetet med socialbidrag, men de flesta socialbidragshandläggare brukar ha universitets- eller högskoleexamen (Bergmark och Lundström, 2000). Utbildningsnivån bland bidragshandläggarna i de studerade kommunerna framgår av tabell 2:6.

Tabell 2:6. *Handläggarnas* grundutbildning 2002, antal personer, ej tjänster.*

	Karlstad	Norrköping	Upplands Väsby	Östhammar
Socionomexamen	18	1	7	4
Annan högskoleutbildning	3	11	2	3
Saknar akademisk examen	15	5	2	0
Totalt	36	17	11	7

* Här ingår enbart de handläggare som arbetade direkt med ekonomiskt bistånd – ej någon kringpersonal.

I Norrköping hade bara en av bidragshandläggarna socionomexamen. Av de övriga handläggarna hade nära två tredjedelar en annan högskoleutbildning inom närliggande fält, t.ex. fritidspedagogik, social omsorg eller juridik. Östhammar och Upplands Väsby skilde sig från de övriga kommunerna genom att nästan alla där hade högskoleutbildning. I både Karlstad och Norrköping saknade många akademisk examen. I Karlstad gällde det nästan hälften av handläggarna, vilket inte var så konstigt, med tanke på att många sysslade med förenklad handläggning och hade en rehabhandläggare till sin hjälp. I Karlstad hade samtliga mottagningshandläggare socionomutbildning, en indikation på att utredningsarbetet betraktades som betydelsefullt.

Tabell 2:7. *Handläggare med olika typer av tjänst samt deras utbildning.*

	Bidrags- handläggare	Social- sekreterare – ej ekonomi	Social- sekreterare inkl. ekonomi	Mottagnings- handläggare
Gymnasial utbildning	50 (21)	9 (1)	11 (2)	0
Socionomexamen	5 (2)	82 (9)	61 (11)	100 (10)
Annan universitets-/ högskoleutbildning	45 (19)	9 (1)	28 (5)	0
Totalt	100 (42)	100 (11)	100 (18)	100 (10)

Vidareutbildning genom arbetsgivarens försorg

Utbildning kan givetvis också ske internt på arbetsgivarens bekostnad, vilket förekom vid samtliga socialbidragsenheter. Utbildningarnas längd och innehåll hade anpassats till handläggarnas behov. Oftast hade dessutom handläggarna själva framfört önskemål om utbildning. I Norrköping hade arbetsgivaren erbjudit personalen en högskoleutbildning på 20 poäng inom ämnen som oftast ingår i en ordinarie socionomutbildning. Lösningfokuserat arbete tycks ha varit populärt strax innan vi gjorde basstudien, eftersom sådana kurser erbjudits i tre av de fyra studerade kommunerna. Förutom detta hade tolv av handläggarna i Karlstad gått en kurs i socialbidragshandläggning på högskolan. Socialpedagogik, samtalsmetodik och psykoterapi var också vanliga inslag i internt bekostad utbildning bland socialbidragshandläggarna.

Ärendebelastning

Den ärendemängd som varje handläggare har aktuell varje månad är en enkel indikator på arbetsbelastningen. Den kan också säga något om hur väl personalresurserna är anpassade till behovet av utredningar. Av tabellen nedan framgår det genomsnittliga ärendantalet för olika kategorier handläggare. Uppgifterna har samlats in via utdrag ur kontorens datasystem för journalföring.

Tabell 2:8. Genomsnittlig ärendebelastning per månad för olika handläggarkategorier vid kontoren*.

Handläggarkategori	Karlstad	Norrköping	Upplands Väsby	Östhammar
Mottagningshandläggare	20			
Ekonomihandläggare	60–70			
Rehabhandläggare	30			
Bidragshandläggare		50		
Socialekreterare		–	35	50–60
SOFT-handläggare			130	

* I de rutor som är tomma förekommer inte de angivna tjänstekategorierna i kommunerna.

Ärendemängden varierade ganska kraftigt både mellan kommuner och mellan handläggarkategorier, vilket huvudsakligen berodde på kommunernas olika grad av specialisering av bidragsarbetet. Den uppdelning mellan ekonomihandläggning och rehabilitering som man hade i Karlstad innebar att rehabhandläggarna kunde ägna mer tid åt varje klient,

samtidigt som handläggaren fick färre ärenden att arbeta med. Karlstads mottagningshandläggare hade också ett lågt antal ärenden, vilket sannolikt krävdes för att de skulle kunna göra en utförlig utredning i inledningsskedet.

Förenklad ärendehantering förekom i flera av kommunerna, t.ex. SOFT-handläggning i Upplands Väsby och den renodlade bidragshandläggningen i Norrköping. Som tidigare nämnts sköttes en sådan handläggning ibland utan att handläggare och klient behövde träffas regelbundet. Biståndet beräknades på basis av inskickade ansökningar, varefter beloppet betalades ut. På så vis kunde handläggarna hinna med många fler ärenden än andra handläggare. SOFT-handläggaren i Upplands Väsby avlastade således socialsekreterarna från många rutinarbetsuppgifter. Trots att många ärenden i Norrköping hanterades per post verkade ärendemängden vara förhållandevis låg. En delförklaring kan vara att de två gruppledarna, som också var bidragshandläggare, hade färre ärenden än övriga handläggare och drog ner genomsnittet.

Styrning och stöd i handläggarnas arbete

Kommunernas behov av att styra – eller om man så vill kontrollera – arbetet med socialbidrag har främst två orsaker. Dels vill man rikrikta handläggningen av ärenden, dels vill man skilja ut dem som är berättigade till socialbidrag från dem som inte är det. I det förstnämnda fallet kan man säga att styrning sker genom stöd och utveckling av handläggarnas arbete och i det senare fallet koncentreras styrningen till kontroll av uppgifter om de sökande.

Bakom önskan att göra handläggningen så enhetlig som möjligt ligger kraven på rättssäkerhet och på lika behandling, oavsett vem som är handläggare. Det bör åter påpekas att uppgifterna om kommunerna fortfarande befinner sig på en policynivå. *Riktlinjer* för själva handläggningen är ett av de viktigaste redskapen och finns tillgängligt för alla handläggare när som helst. I tre av våra kommuner fanns riktlinjerna i pärmar på rummen. I en kommun fanns riktlinjerna på intranätet. *Delegation* av beslut till handläggarna är ett annat redskap. Handläggarna i Norrköping hade mindre omfattande delegation än handläggarna i övriga kommuner. Mest vidsträckt delegation hade man i Upplands Väsby, medan skillnaderna mellan Karlstad och Östhammar var små.

Systematisk uppdatering av lagar och förordningar förekom på alla kontor. Ansvaret låg på chefsnivå eller motsvarande i alla kommuner utom i Upplands Väsby. I Upplands Väsby var ansvaret fördelat på handläggarna, dessa ansvarade för uppdatering inom olika områden och hade också till uppgift att informera övriga arbetskamrater.

Gemensamma möten hade såväl ett informerande som ett styrande syfte. Regelbundna informationsmöten varje vecka med alla handläggare förekom inom sektionerna/enheterna på alla kontor. Detsamma gällde möten med ärendedragning då cheferna deltog. Styrning genom möten var typiskt för Östhammar, där sektionschef och handläggare träffades fyra gånger i veckan på bestämda tider för att diskutera aktuella ärenden och förhållningssätt.

Styrning genom chefen skedde till stor del vid ärendegenomgångarna i Norrköping. Delegationen till handläggarna var begränsad till gällande norm. Därutöver beslutade chef/gruppledare, som dessutom höll reda på och informerade om uppdatering av lagar och förordningar. Chefen i Norrköping kontrollerade handläggningen av ett urval ärenden varje vecka, vilket skedde betydligt mer sällan eller aldrig i de övriga kommunerna. I Karlstad gick chefen igenom samtliga ärenden varje halvår. I Upplands Väsby valde chefen ut några ärenden inför de årliga utvecklingssamtalen med handläggarna. I Östhammar förekom inte någon sådan genomgång.

Handledning av en utomstående konsult är ett stöd för handläggare i svårare ärenden och i huvudsak ett sätt att höja personalens kompetens, men det kan också ses som ett redskap för att likrikta ärendehandläggningen. I Karlstad och i Upplands Väsby fick handläggarna handledning varannan vecka, och i Norrköping en gång i månaden, av en extern konsult. I Östhammar förekom ingen sådan handledning när vi gjorde basstudien, eftersom handläggarna inte hade bestämt vilken inriktning på handledningen de önskade i fortsättningen. I viss mån ersattes handledning av utomstående konsult av de diskussioner handläggarna förde vid de frekventa antalet möten man hade vid sektionen.

Kompetensutveckling genom arbetsgivarens försorg kan också vara ett sätt att ge personalen en gemensam grund för sitt arbete och därmed påverka handläggningen. Som tidigare nämnts hade handläggarna erbjudits såväl högskoleutbildning som mindre omfattande kurser i olika ämnen i alla kommuner. Utbildning i lösningsfokuserat arbete hade erbjudits i Karlstad, Norrköping och Upplands Väsby. Den utbildning som främst skulle ha kunnat ligga till grund för ett mer enhetligt arbetssätt är just lösningsfokuserat arbete, men vi fann ingenstans några tecken på att ledningen hade förordat en sådan inriktning för socialbidragsarbetet. Styrning genom kompetens var framträdande i Upplands Väsby, där de flesta handläggare var högskoleutbildade, som vi tidigare nämnt. Delegationen till handläggarna var omfattande och på dem låg t.ex. det nyss nämnda ansvaret för att hålla reda på uppdatering av lagar och förordningar. I Norrköping och Karlstad försökte man kompensera för personalens lägre

formella utbildning i socialt arbete med längre kurser i ämnen som ingår i de ordinarie socionomutbildningarna.

Kontroll av klienternas uppgifter

Socialarbeters kontroll av sökande har en lång historia (se t.ex. Hydén, 1987) och har debatterats i forskningen (se t.ex. Sunesson, 1983). Kontrollen av bidragssökande sker dels vid ansökningstillfället, dels sedan biståndet beviljats, om detta är förknippat med motprestationer från klientens sida. Motprestationerna kan formuleras i handlingsplaner och bestå av olika kontakter som klienten ska ta, eller av deltagande i utbildning, arbetsträning eller arbetspraktik. Kontrollen av klienterna kan också ske genom samarbete mellan olika handläggare inom eller utanför socialkontoret. I detta avsnitt behandlas enbart den rutinmässiga kontrollen av klienternas uppgifter som görs i samband med en ansökan om ekonomiskt bistånd.

När en person ansöker om socialbidrag är första steget en utredning om den sökandes försörjningssituation. Socialtjänsten, eller den förvaltning som ansvarar för ekonomiskt bistånd i kommunen, samlar in information från andra myndigheter och från den sökande själv. De flesta uppgifter samlas in rutinmässigt. Uppgifter som inte kräver något medgivande från den sökande (från bilregister och företagsregistret) kan ibland inhämtas redan efter det att första kontakten tagits, men innan ansökan har behandlats. Andra uppgifter hämtas in först i samband med att ansökan lämnas till myndigheten eller behandlas. Det gäller t.ex. uppgifter från försäkringskassa, a-kassa, alfa-kassa, arbetsförmedling, arbetsmarknadsförvaltning, CSN, pensionskassa och lokal skattemyndighet. Om en ansökan om socialbidrag görs under ett besök på socialkontoret ber man om nödvändig information från den sökande direkt. För att begära in uppgifter från andra myndigheter krävs ett samtycke från den sökande. Samtliga kontor hade i sina ansökningsblanketter ett förtryckt medgivande som klienten skulle skriva under innan uppgifter från de vanligaste uppgiftskällorna kunde hämtas in.

Vid ansökan om hemutrustning och möbler var det sällan tillräckligt att klienten lämnade uppgifter om utlägg eller visade kvitton. I samtliga kommuner beviljades sådana ansökningar först efter det att man hade förvissat sig om behovet genom ett hembesök.

Arbetssätt/modeller i klientarbetet

I en förstudie till denna undersökning (Puide och Minas, 2000) ställdes en fråga till mellanchefer inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg: *Har det funnits något arbetssätt som varit mer framgångsrikt än andra*

i arbetet med långvariga bidragstagare? Svaren kunde grupperas enligt två huvudsakliga strategier för framgångsrikt klientarbete. Den ena var *samarbete* med andra inom eller utanför socialtjänsten och den andra var *intensivt arbete* med klienterna under en period.

I samband med datainsamlingen kring kommunerna i basstudien har vi frågat de intervjuade cheferna om biståndshandläggarna arbetat efter någon särskild metod eller modell på de olika kontoren, men det gjorde man inte på något av kontoren. Lösningsfokuserat arbete nämndes visserligen i tre av kommunerna och en hel del handläggare hade utbildats i den metoden. Det är också troligt att dessa handläggare tänkte i termer av lösningsfokuserat arbete, men det är helt klart att i ingen av kommunerna förespråkade ledningen något särskilt arbetssätt. Något sådant nämndes inte heller i de riktlinjer för socialbidragshandläggning som gällde 2002. Ingen nämnde den s.k. Uppsalamodellen, trots att handläggarna i två av kommunerna hade haft kontakt med Uppsalamodellens skapare, Eileen Rönnlund. I Upplands Väsby följde vissa handläggare en kurs som Eileen Rönnlund höll. I Östhammar hade man haft Rönnlund som handledare ett par år, men kontraktet avslutades sedan handläggarna uttryckt att Rönnlund med sin Uppsalamodell gick för långt i kraven på klienterna. Uppsalamodellen följde en trend som började sprida sig i början av 1990-talet i Europa och som innebar att man ställde höga krav på motprestationer och aktivitet från klienternas sida i utbyte mot ekonomiskt bistånd (Lödemel, 2002).

Praktik, arbetsträning och social träning

Arbetsträning och förberedelser för arbete på den öppna arbetsmarknaden uppgavs vara viktiga insatser i samtliga kommuner. Karlstad, Norrköping och Östhammar hade egna kommunala arbetsmarknadsförvaltningar och tillgång till ett stort antal projekt¹². Upplands Väsby saknade egen arbetsmarknadsförvaltning och hade endast ett projekt för arbetsträning vid tidpunkten för basstudien. I stället fanns en heltidsanställd praktiksamordnare som ordnade arbetspraktik på öppna arbetsmarknaden och skyddade arbeten (OSA)¹³.

Projekten i kommunerna riktade sig till personer som befann sig långt från arbetsmarknaden och kunde ha flera olika huvudmän. Ibland var kommunen huvudman, medan projektet finansierades av en annan myndighet. I andra fall kunde kommunen delfinansiera projekt under andra huvudmän. Det förekom en hel del projekt som helt drevs av frivilliga

¹² Samtliga projekt finns beskrivna och lagras i form av arbetsmaterial inom projektet.

¹³ OSA = Offentligt skyddat arbete.

organisationer och som socialtjänsten kunde hänvisa sina klienter till. Dessutom kunde utredning och arbetsträning ske genom privata aktörer. Ungdomsgarantin användes i samtliga kommuner, men betraktades inte som projekt. Detsamma gällde för Lönebidrag/OSA.

Verksamheten i de olika projekten hade varierande och ibland flera syften. Det klarast uttalade syftet var att klienterna skulle bli självförsörjande. Men vägen dit var ofta lång och syftet med att remittera dem till projekt var snarare att försöka förbättra deras självförtroende och hjälpa dem att anpassa sig till ett liv med regelbunden verksamhet utanför hemmet. När detta väl hade uppnåtts kunde klienterna gå vidare till projekt eller arbetspraktik med mer regelbunden sysselsättning.

Norrköping och Östhammar hade i särklass flest klienter inskrivna i olika projekt. I Norrköping fanns arbetslinjen nämnd i verksamhetsplanen och socialbidragsverksamheten låg, som tidigare nämnts, under arbetsmarknadsnämnden. De långtidsberoende bidragstagarna prioriterades; ett stort antal personer var sysselsatta i projekt med socialbidrag som ersättning.

I Östhammar nämndes inget om arbetslinjen i verksamhetsplanen. I stället talades om god kvalitet och förebyggande verksamhet. Som exempel på det senare skickades ett stort antal klienter till projekt för social träning eller arbetsträning/utbildning efter bara en kort tid som bidragstagare.¹⁴

Även Karlstad hade många personer i projekt, i enlighet med verksamhetsplanen. I den framhölls att alla bidragstagare skulle erbjudas behandling/rehabilitering och/eller sysselsättning inom högst tre månader. I Upplands Väsby hade man som övergripande mål att klienterna snabbt, efter förmåga, skulle bli självförsörjande. För att lyckas med detta krävdes det att många klienter fick hjälp med att överbrygga arbetshinder. Här liknade Karlstad, Upplands Väsby och Östhammar varandra.

Upplands Väsby's organisering av insatser, med betoning på att ordna praktikplatser framför att erbjuda arbetsträningsprojekt, kan ha att göra med kommunens närhet till Stockholm med dess stora arbetsmarknad. Därigenom fanns det större möjligheter att hitta sysselsättning för klienterna på den öppna arbetsmarknaden.

Utifrån hittillsvarande uppgifter tycktes projekt med arbetsträning och social träning vara vanliga insatser i alla kommuner utom Upplands Väsby. Det tycktes finnas ett visst samband mellan handläggarnas utbildning och erfarenhet och det sociala arbete de utförde. I Upplands Väsby hade handläggarna hög utbildning och organisationen var integrerad, vilket hade gett

¹⁴ Uppgift från intervjuer med handläggare.

handläggarna erfarenhet av många olika slags ärenden. Antalet projekt var få. I Norrköping saknade handläggarna socionomutbildning, vilket gjorde dem sämre rustade för socialt arbete vid sidan om handläggning av ekonomiskt bistånd. Här hade man många projekt. I Östhammar var personalen utbildad och erfaren men man överlät ändå åt projektpersonal att genomföra såväl social träning som arbetsträning. I Karlstad hade man särskilda handläggare för det sociala arbetet med bidragstagare, men även där skedde social- och arbetsträningen i projekt. Kanske hade de olika organisationerna olika delar av socialbidragsarbetet i förgrunden – det sociala arbetet, det ekonomiska beslutet eller utredningsarbetet. Generellt tycks en hel del av det sociala arbetet ha utförts av annan personal än den som handlade bidraget. Att utreda klientens situation och remittera klienter till olika projekt framstår därmed som en central uppgift i arbetet.

Samarbete

Samarbetet mellan handläggare med olika uppgifter inom förvaltningen var i viss utsträckning en följd av den specialisering som förekom på några av kontoren. Genom att flera handläggare samtidigt var verksamma i samma ärende behövde de vara eniga om målet för arbetet och helst också om vägen dit. Men samarbetet mellan handläggarna kunde också syfta till att kontrollera att klienterna följde de eventuella planer man utarbetat för dem. Samarbetet kunde ske internt eller med handläggare från andra organisationer.

Internt samarbete

I Karlstad hade man just en sådan specialiserad förvaltning, där ekonomihandläggare och rehabhandläggare arbetade parallellt i ärenden som innehöll fler problem än rent ekonomiska. Handläggarna planerade inte sitt arbete tillsammans, men de höll sig underrättade om varandras arbete och läste varandras journalanteckningar.

I Norrköping arbetade bidragshandläggaren och socialsekreteraren parallellt och träffade klienten tillsammans. Men det rådde en strikt uppdelning mellan ekonomiskt bistånd och behandling, precis som i Karlstad. Men i Karlstad var rehabhandläggarna betydligt fler och användes flitigt, medan Norrköping endast hade en enda socialsekreterartjänst besatt när basstudien gjordes. Denna socialsekreterare kunde därför bara kopplas in vid svårare fall. Samarbetet mellan bidragshandläggarna och de socialsekreterare som arbetade inom socialförvaltningen försvårades dessutom av att de sorterade under olika nämnder, och att sekretesslagen därmed begränsade möjligheten till samarbete utan klienternas samtycke.

I Upplands Väsby hade man under basstudieperioden en verksamhet

med samverkansteam inom social- och omvårdnadsförvaltningen. Teamen bestod av en handläggare från vardera barn- och ungdomsenheten, missbruksenheten samt enheten för ekonomiskt bistånd. En timme i veckan arbetade man tillsammans i de ärenden som var aktuella på flera enheter samtidigt. Arbetet, som krävde kontinuitet, försvårades när flera handläggare bytte arbetsplats. Handläggare med klienter som behövde arbetsträning och praktik samarbetade med praktiksamordnare på enheten. De utformade även en gemensam handlingsplan.

I Östhammar förekom samarbete mellan socialbidragshandläggare och missbrukshandläggare inom samma sektion, men även med handläggare i övriga sektioner. Samarbetet inom socialkontoret skedde ganska informellt.

Externt samarbete

Alla kontor samarbetade med andra myndigheter och organisationer utanför socialtjänsten. Försäkringskassan, arbetsförmedlingen och arbetsmarknadsstyrelsen var de vanligaste samarbetsparterna. Samarbete med psykiatri förekom också ofta, men då hade representanten för psykiatri snarare en informerande – för att inte säga en handledande – roll. Samarbetet kunde vara mer eller mindre formellt till sin natur. I Upplands Väsby hade detta samarbete en formell organisation under namnet ”Samverkan i Väsby, SIV”.

I Karlstad hade man ett formaliserat samarbete med försäkringskassan, arbetsförmedlingen, primärvården och en psykiatrisk enhet under namnet ”Karlsham”. Representanterna träffades en gång i veckan i en särskild lokal för att gå igenom gemensamma ärenden och söka lösningar på klienternas problem.

I Karlstad, Norrköping och Östhammar uppgav man att man hade ett regelbundet samarbete med de egna arbetsmarknadskontoren. Intensivt samarbete med olika projekt för sysselsättning och arbetsträning av bidragstagarna framhölls också. I Östhammar var detta formaliserat, med fasta tider för uppföljning av enskilda ärenden. Upplands Väsby hade endast ett sådant projekt vid tiden för basstudien.

Även specialiseringsgraden hade betydelse för det externa samarbetet. I Karlstad var det främst rehabhandläggarna som hade ett nära samarbete med andra utanför socialförvaltningen. En viktig extern samarbetspartner var ett privat företag, dit klienter med psykosociala problem remitterades för utredning av eventuella arbetshinder och vilken sysselsättning eller annan insats som kunde vara lämplig.

I Norrköping hade inte bidragshandläggarna något samarbete med socialförvaltningen i enskilda ärenden, men de remitterade klienter dit när

det rörde sig om annat än ekonomiskt bistånd. I samtliga kommuner förekom samarbete mellan handläggare såväl inom organisationerna som med andra organisationer. Samarbetet var ofta av informell karaktär och skedde när någon handläggare hade behov av det. Samarbete av mer formell karaktär förekom i Karlstad och Upplands Väsby. I de kommuner som hade egna arbetsmarknadsförvaltningar samarbetade handläggarna mycket med dessa, både formellt och informellt.

Det oftast angivna syftet med samarbetet med andra myndigheter var att förhindra s.k. rundgång. Klienternas situation skulle inte behöva utredas av varje myndighet för sig och klienterna skulle inte behöva skickas emellan myndigheterna, utan man skulle gemensamt utreda vem som skulle ansvara för eventuella insatser.

Sammanfattning

De fyra undersökta kommunerna hade olika strukturella och demografiska förhållanden och därmed olika förutsättningar för arbetet med ekonomiskt bistånd. Östhammar var den kommun som hade de till synes mest gynnsamma yttre förutsättningarna för att hålla biståndet på en låg nivå. Därefter följde Karlstad, Upplands Väsby och sist Norrköping.

Kommunerna skilde sig också åt ifråga om organisationen av socialbidragsarbetet. Socialbidragsverksamheten var placerad under socialnämnden eller motsvarande i tre av kommunerna. Undantaget var Norrköping, där den var placerad under arbetsmarknads- och utbildningsnämnden. På kontoren var arbetet specialiserat i varierande grad. Karlstad hade en starkt specialiserad verksamhet med uppdelning i arbetsgrupper efter funktion. Klienterna var indelade i kategorier och vid fördelningen av arbetet mellan handläggarna utgick man från handläggarnas respektive specialisering. Klienter med behov av särskilda insatser fick sådana genom särskilda handläggare inom enheten. På Norrköpingskontoret var alla handläggare specialiserade i den meningen att de endast handlade ärenden som rörde ekonomiskt bistånd. Handläggningen av ekonomiskt bistånd skedde till stor del utan att handläggare och klienter träffades. Klienter med behov av särskilda insatser hänvisades till socialtjänsten som låg under en annan nämnd. Upplands Väsby hade en i huvudsak integrerad verksamhet, där alla socialsekreterare arbetade med alla klientkategorier. Viss SOFT-handläggning förekom. Personliga besök av klienterna föregick som regel varje biståndsbeslut. Östhammar hade en helt integrerad verksamhet, där socialsekreterarna arbetade med samtliga klientkategorier och där missbrukshandläggarna även handlade socialbidragsansökningar bland sina klienter.

Personalens kompetens verkade vara anpassad till organiseringen av ar-

betet. I de specialiserade organisationerna arbetade handläggare utan socionomutbildning eller annan högskoleexamen med den renodlade socialbidragshanteringen, medan de socionomutbildade arbetade med ärenden med annan problematik än den ekonomiska. I de integrerade organisationerna hade de flesta handläggarna likartad utbildning, ofta socionomexamen. Dessa hade i allmänhet lång yrkeserfarenhet.

Styrning av arbetet och stöd till handläggarna är väsentligt för att uppnå en rättssäker och likriktad handläggning. På det lilla Östhammarkontoret tycktes de gemensamma mötena vara viktiga för styrningen. I Norrköping skedde styrning framförallt genom chefen. I Upplands Väsby tycktes handläggarnas kompetens till en del vara styrande. Kontrollen av klienternas uppgifter var likartad i samtliga kommuner.

Kommunerna hade omfattande insatser för praktik, arbetsträning och social träning av klienterna. Med undantag för Upplands Väsby skedde detta genom olika projekt med olika stark anknytning till socialtjänsten. I Upplands Väsby fanns en praktiksamordnare som huvudsakligen arbetade mot den öppna arbetsmarknaden. Inte i någon av våra fyra kommuner var socialbidragshandläggarna direkt inblandade i arbetet med arbetsträning. De samarbetade istället med andra handläggare som var direkt ansvariga för detta.

3. Klienterna

I följande avsnitt beskrivs de intervjuade klienternas bakgrund och levnadsförhållanden. Beskrivningen har flera syften: för det första att jämföra klienterna i undersökningen med samtliga klienter i respektive kommun, för det andra att jämföra levnadsförhållandena för klienterna mellan de fyra kommunerna. Avslutningsvis kategoriseras de intervjuade klienterna för att ge en sammanfattande bild av de hinder eller resursbrister som de hade och som är relaterade till förmågan till självförsörjning genom arbete. Men först något om hur klienterna omnämndes i kommunernas verksamhetsplaner vid tiden för studien.

I Karlstads verksamhetsplan sades att ”alla bidragstagare ska inom högst ett kvartal kunna erbjudas behandling/rehabilitering och/eller selsättning utifrån sina behov och förutsättningar för att i förlängningen höja sin livskvalitet och klara sin försörjning utan beroende av socialbidrag”. Dessutom sades att ”Den enskildes egna resurser ska lyftas fram genom en aktiv handläggning där han/hon görs medveten om sina möjligheter att förändra sin situation”. I Norrköping formulerades huvudinriktningen för verksamheten vid Försörjningsstödskontoret som ”Aktivt arbete med långtidsberoende - vilket inledningsvis betyder kartläggning av individuella hinder för egen försörjning samt utveckling av metoder för bearbetning av hindren”. I Upplands Väsby sades att ”Enheten fortsätter vårt påbörjade arbete med att utforma nya metoder för att få ut socialbidragstagare i egen försörjning. Många av de människor som idag söker socialbidrag har någon form av arbetshinder vilket gör att de måste få hjälp ut på arbetsmarknaden. Det handlar om människor med psykiska problem, med missbruksproblem, människor som varit utanför arbetsmarknaden under så lång tid att de inte klarat steget ut i arbete på egen hand”. I Östhammars verksamhetsplan fanns inget skrivet om de klienter som sektionen hade att arbeta med.

De tre kommuner som nämnde klienterna i sina planer angav problem hos dessa som kunde medföra svårigheter att klara egen försörjning samt betonade det arbete som måste till för att förbättra dessa personers möjligheter att kunna försörja sig själva. Man talade om individuella arbetshinder av olika slag, att resurser skulle lyftas fram och att de bidragssökande behövde hjälp för att komma ut på arbetsmarknaden. Det var tydligt att man inte avsåg personer som hamnat i tillfällig ekonomisk knipa och som endast behövde socialbidrag under en övergångsperiod. Intresset riktades främst mot långvariga bidragstagare och hur man skulle kunna hjälpa och

stödja dem på sikt. Att långvariga ärenden hade en framträdande plats i kommunernas riktlinjer gav stöd åt vårt urvalsförfarande, som konstruerades för att just dessa bidragstagare skulle bli överrepresenterade (se bilaga 1).

Uppgifterna i detta kapitel baseras genomgående på *klienternas svar* vid den första intervjun som genomfördes med klient respektive handläggare. I ett kommande kapitel jämförs handläggarnas och klienternas uppgifter i vissa avseenden. I tabellerna som följer refererar totalberäkningarna till ett genomsnitt för studiens fyra kommuner. Vidare redovisas i tabellrubriken aktuellt antal (n) som ingår i analysen *endast* när inte samtliga klienter ingår.

Klienternas bakgrund

När det gäller klienternas bakgrund har data samlats in om kön, ålder, hushållssammansättning samt uppgift om huruvida personen är född inom eller utom Sverige. Med avseende på dessa bakgrundsfaktorer kan de intervjuade klienterna jämföras med samtliga bidragstagare i kommunerna. Detta ger oss en möjlighet att avsluta den diskussion om klienturvalets representativitet som vi påbörjade i inledningen. En svårighet i sammanhanget är dock att kommunernas statistik gällde samtliga klienter som varit aktuella någon gång under året, vilket omfattar klienter med tillfälliga behov. Urvalsförfarandet, som vi diskuterade inledningsvis, utformades som ett tvärsnitt eftersom vi ville öka sannolikheten för att få med långvariga klienter i studien. De skillnader som finns mellan de klienter som ingår i studien och kommunens samtliga socialbidragstagare kan – men behöver inte vara – en följd av att en större andel långvariga klienter ingår i studiens urval. Tabell 3:1 visar om klienterna i urvalet haft socialbidrag tidigare, vilket är en första indikation på om urvalsförfarandet fångat de långvariga klienterna.

Tabell 3:1. Andelen klienter som fått socialbidrag tidigare under året. 2002/2003.

	Karlstad	Norrköping	Upplands Väsby	Östhammar	Totalt
Fått socialbidrag tidigare	92	87	83	78	86
Fått socialbidrag under året	85	82	65	63	76
I samma kommun	94	93	88	73	89
I annan kommun	6	7	12	28	12

Majoriteten av de intervjuade klienterna hade fått socialbidrag någon gång under den senaste 12-månadersperioden, oftast i samma kommun. Störst andel klienter som haft socialbidrag tidigare hade Karlstad, medan Östhammar hade den lägsta andelen. Som beskrivits tidigare innebar den låga tillströmningen av klienter i Östhammar en utdragen urvalsperiod vilket medför fler nybesök i urvalet. Detta kan vara en anledning till Östhammars resultat.

I de följande fyra tabellerna jämförs de intervjuade klienterna avseende bakgrundsfaktorer med socialbidragstagare i de fyra kommunerna och i riket. För hushållstyp finns bara jämförelser med rikets socialbidragstagare.

Tabell 3:2. Andelen män och kvinnor bland samtliga socialbidragstagare, bland de intervjuade klienterna samt i riket 2002/2003.

Kommun	Samtliga socialbidragstagare		Intervjuade klienter	
	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor
Upplands Väsby	50	50	52	48
Östhammar	42	58	42	58
Norrköping	49	51	49	51
Karlstad	52	48	49	51
Totalt			49	51
Riket	50	50		

Källa: Socialstyrelsen. (2003) *Ekonomiskt bistånd årsstatistik, 2002*.

Tabell 3:3. Åldersfördelning bland samtliga socialbidragstagare, bland de intervjuade klienterna samt i riket 2002/2003.

Kommun	Samtliga socialbidragstagare				Intervjuade klienter			
	18–29	25–29	30–39	40–	18–29	25–29	30–39	40–
Upplands Väsby	35	12	23	43	45	19	28	27
Östhammar	41	10	24	35	44	13	25	31
Norrköping	38	14	24	37	20	18	29	52
Karlstad	39	14	24	37	48	13	27	25
Totalt					39	16	27	34
Riket	37	13	23	41				

Källa: Socialstyrelsen. *Ekonomiskt bistånd årsstatistik, 2002*.

Tabell 3:4. Andelen utrikes födda bland kommunernas samtliga socialbidragstagare, bland de intervjuade klienterna samt i riket 2002/2003.

Kommun	Andelen utrikes födda bland socialbidragstagare	Andelen utrikes födda bland de intervjuade klienterna
Upplands Väsby	53	43
Östhammar	20	18
Norrköping	53	53
Karlstad	44	35
Totalt	50	39
Riket	45	–

Källa: Socialstyrelsen (2003). *Ekonomiskt bistånd årsstatistik, 2002*.

Tabell 3:5. Andel intervjuade klienter efter hushållstyp. Socialbidragstagare i riket efter hushållstyp. 2002/2003.

Typ av hushåll	Upplands Väsby	Öst- hammar	Norr- köping	Karlstad	Totalt	Riket
Ensamstående kvinna med barn	29	28	19	19	24	17
Ensamstående man med barn	10	7	4	4	6	2
Ensamstående kvinna utan barn	12	28	17	27	20	25
Ensamstående man utan barn	40	30	36	36	36	38
Sammanboende med barn	6	4	17	10	10	12
Sammanboende utan barn	1	1	6	3	3	6
Övriga*	2	2	1	1	1	–

Källa: Socialstyrelsen (2003). *Ekonomiskt bistånd årsstatistik, 2002*.

*Ensamstående klienter som bor med någon annan vuxen än sin partner, t.ex. med sina föräldrar, syskon eller kompisar.

I genomsnitt fanns det ungefär lika många kvinnor som män bland de intervjuade klienterna. Könsfördelningen avvek inte från kommunernas samtliga bidragstagare. I fråga om ålder skiljde sig fördelningen för de intervjuade klienterna något från åldersfördelningen för socialbidragsmottagare i både kommunerna och riket. Bortsett från Norrköping var de intervjuade klienterna yngre än samtliga klienter i respektive kommun. Detta är en indikation på att långvarigt bidrag var vanligare bland yng-

re eller att yngre bidragstagare besökte kontoret oftare och därför hade större sannolikhet att komma med i studien. I Norrköping hade det valda kontoret inga klienter under 25 år. Åldersgruppen över 40 år var betydligt större i Norrköping (för en beskrivning av urvalet se kapitel 1 och bilaga 1). I Östhammar var urvalet i praktiken lika med ett totalurval. Där pågick intervjuerna under en längre tid än i de övriga tre kommunerna, vilket sannolikt kan förklara varför socialbidragstagare och klienter i Östhammar hade så lika åldersfördelning.

Andelen utrikes födda bland de intervjuade klienterna låg strax under andelen utrikes födda bland kommunernas samtliga bidragstagare. Detta kan betyda att det relativt sett var något vanligare att svenskfödda hade långvarigt bidrag. Störst andel utrikes födda klienter i urvalet fanns i Norrköping, minst andel i Östhammar.

Bland de intervjuade, liksom bland kommunens samtliga bidragstagare, var den vanligaste hushållstypen ensamstående man utan barn. För de intervjuade klienterna var den näst vanligaste hushållstypen ensamstående kvinna med barn, följt av ensamstående kvinna utan barn. För rikets socialbidragsmottagare kommer dessa tre hushållstyper i omvänd ordning. Detta kan tyda på ytterligare en effekt av urvalet och på att tillfälligt bidrag var vanligare bland ensamstående kvinnor utan barn. Bland de intervjuade klienterna i Norrköping fanns en ovanligt stor andel fullständiga familjer, även om den vanligast förekommande bidragstagaren var en ensamstående man utan barn – precis som i övriga kommuner. I Östhammars klienturval fanns den största andelen kvinnor, lika många med barn som utan barn. Sammanfattningsvis avviker klienturvalen inte alltför mycket från kommunernas samtliga klienter. Undantaget var Norrköping, där resultatet systematiskt kom att påverkas av två faktorer: Dels gjorde vi urvalet på *ett* kontor av flera möjliga, dels hade detta kontor få ungdomar. När vi fortsättningsvis presenterar klienternas levnadsförhållanden kommer dessa uppgifter att vara snedvridna i den meningen att egenskaper som är förknippade med äldre klienter kommer att vara överrepresenterade i Norrköping jämfört med de övriga kommunerna. Trots detta har vi, för att öka läsbarheten, valt att presentera klienternas levnadsförhållanden i kommunerna som jämförbara. Vi ber dock läsaren att hålla Norrköpings särart i minnet.

Klienternas levnadsförhållanden

Till skillnad från klienternas bakgrund kan klienternas levnadsförhållanden i varierande grad påverkas genom insatser av olika slag. Klienter som är arbetslösa och har svag förankring på arbetsmarknaden behöver öka sina möjligheter att få ett arbete. Det kan handla om att vidareutbilda sig, t.ex. genom att delta i svenska för invandrare eller skaffa sig arbetslivserfarenhet genom arbetsträning. För klienter med dålig hälsa krävs kanske en bedömning av hur ohälsan påverkar deras möjligheter att arbeta och vara aktivt arbetssökande.

Generellt sett finns det stora skillnader i levnadsförhållanden mellan socialbidragstagare och den övriga befolkningen. Socialbidragstagare har sämre levnadsförhållanden också jämfört med låginkomsttagare utan socialbidrag (se bilaga 3, tabell 1). Av forskningen framgår att socialbidragstagare har sämre förankring på arbetsmarknaden, lägre utbildning, sämre politiska och ekonomiska resurser samt sämre fysisk och psykisk hälsa (Inghe, 1960, Korpi, 1971, Isaksson och Svedberg, 1989, Halleröd, 1991, Bergmark, 1991, Tham, 1993, Jonasson, 1996, Socialstyrelsen, 1997, 1999, Ohälsa och sjukvård, 2002, Socialstyrelsen 2003). För långvariga socialbidragstagare återfinns samma utsatthet och resursbrist men i än högre omfattning (Bergmark och Bäckström, 2001).

Vi inleder presentationen med klienternas utbildning och hälsa som är grundläggande förutsättningar för att kunna arbeta. Därefter behandlas sysselsättning, erfarenhet av arbete och ansamling av problem.

Utbildningsnivå och kunskaper i svenska

Socialbidragstagare har i allmänhet lägre utbildning än normalbefolkningen. Även bland de intervjuade klienterna i vår undersökning var utbildningsnivån låg.

Bland de intervjuade klienterna var den vanligaste utbildningsnivån avslutat gymnasium eller avslutad grundskola. Kvinnor och män hade ungefär samma utbildningsnivå. Utbildningsnivån var något högre i Upplands Väsby än i övriga kommuner. Östhammars intervjuade klienter hade den lägsta utbildningsnivån. I Norrköping och i Upplands Väsby var andelen med eftergymnasial utbildning större än i de övriga två kommunerna (tabell 3:6).

Tabell 3:6. Andelen klienter med olika utbildningsnivå (avser högsta avslutade utbildning) bland de intervjuade klienterna. 2002/2003.

Utbildning	Karlstad	Norrköping	Upplands Väsby	Östhammar	Totalt
Oavslutad grundskola	6	5	8	8	7
Grundskola	40	40	36	49	40
Gymnasium*	49	42	43	35	43
Eftergymnasial**	5	13	13	8	19

* Yrkesinriktad gymnasial utbildning och/eller gymnasial studieförberedande utbildning.

** Eftergymnasial utbildning, både avslutad och oavslutad samt enstaka kurser.

Eftergymnasial utbildning förekom oftare bland de utrikes födda än bland de svenskfödda klienterna. Samtidigt hade de utrikes födda klienterna betydligt oftare en oavslutad grundskoleutbildning eller ingen utbildning alls, jämfört med de svenskfödda.

Två tredjedelar av alla utrikes födda hade fått sin utbildning i hemlandet och hade inte alls gått i skola i Sverige. En utländsk utbildning underlättar inte nödvändigtvis klientens möjligheter att få arbete, då den ofta värderas lägre än motsvarande meriter som förvärvats i Sverige. I Norrköping hade drygt 80 procent enbart skolutbildning från hemlandet (se bilaga 3, tabell 2). De utrikes födda klienternas svenskkunskaper undersöktes med hjälp av frågor kring språkets olika funktioner, hörförståelse via media, förmåga att förklara ett ärende per telefon, förmåga att tala inför en grupp människor, läsa böcker och svara skriftligt på en platsannons. Över hälften ansåg sig ha svårt att svara skriftligt på en platsannons medan omkring en tredjedel ansåg att deras kunskaper inte heller räckte till för att klara de andra uppgifterna, inklusive att förstå nyheter och debatter på TV/radio. Klienterna i Norrköping och i Upplands Väsby hade sämst kunskaper i svenska och de i Karlstad hade de bästa (se bilaga 3, tabell 3).

Klienternas fysiska och psykiska hälsa

Klienternas hälsotillstånd mättes med hjälp av frågor som Statistiska centralbyrån (SCB) använder vid sina årliga undersökningar av levnadsförhållanden (ULF). Inledningsvis ställdes en fråga om klienternas allmänna hälsotillstånd. Alla klienter fick frågan: *Hur bedömer du ditt allmänna hälsotillstånd? Är det mycket gott, gott, någorlunda, dåligt eller mycket dåligt?* Därpå fick alla en följdfråga: *Hur bedömer du ditt allmänna hälsotillstånd jämfört med andra i din egen ålder? Är det bättre, sämre eller ungefär likadant?*

Tabell 3:7. Klienternas allmänna hälsotillstånd. Andelen med mycket gott, gott, någorlunda, dåligt och mycket dåligt hälsotillstånd. Befolkningen i riket 2002/2003.

	Karlstad	Norrköping	Upplands Väsby	Östhammar	Riket
Mycket gott	18	9	14	12	38
Gott	27	33	28	35	38
Någorlunda	31	25	27	33	18
Dåligt	16	19	21	17	5
Mycket dåligt	8	14	10	3	1

Källa: SCB: *Ohälsa och sjukvård 1980–2000. Levnadsförhållanden*. Rapport 95. 2002.

Knappt hälften av samtliga klienter uppgav att deras hälsa var mycket god eller god. Dålig eller mycket dålig hälsa angav knappt tre av tio. På frågan hur den egna hälsan var jämfört med andras i samma ålder, uppgav fyra av tio intervjuade klienter att deras hälsa var ungefär lika god som andras. Drygt en tredjedel menade dock att den var sämre.

De intervjuade klienterna i Norrköping och i Upplands Väsby uppgav att deras hälsa var dålig eller mycket dålig i större utsträckning än klienterna i övriga kommuner. Äldre uppgav något sämre hälsa än yngre och utrikes födda något sämre än svenskfödda klienter. Ungefär en tredjedel ansåg sig ha dålig hälsa och sämre hälsa än jämnåriga (se bilaga 3, tabell 4).

Klienterna fick också frågor om förekomst av långvarig sjukdom som eventuellt medfört nedsatt arbetsförmåga.

Tabell 3:8. Andelen klienter med långvarig sjukdom och andelen klienter med långvarig sjukdom som i hög grad satt ned deras arbetsförmåga. 2002/2003.

	Karlstad	Norrköping	Upplands Väsby	Östhammar	Totalt
Långvarig sjukdom med ingen eller till viss del nedsatt arbetsförmåga	25	38	28	27	30
Långvarig sjukdom med i hög grad nedsatt arbetsförmåga	18	23	24	18	21
Samtliga med långvarig sjukdom	43	61	52	45	51

Sammanlagt uppgav omkring hälften av alla intervjuade klienter att de hade någon långvarig sjukdom. Var femte uppgav att sjukdomen också satt ner arbetsförmågan i hög grad. Detta var något vanligare i Norrköping och i Upplands Väsby. Fler kvinnor än män angav att de hade någon långvarig sjukdom men inga skillnader framkom när det gällde sjukdomens inverkan på arbetsförmågan. Som väntat framkom stora skillnader mellan yngre och äldre klienter. Äldre klienter hade oftare någon långvarig sjukdom som hade satt ner arbetsförmågan. De svenskfödda uppgav i högre utsträckning än utrikes födda att de hade någon långvarig sjukdom, men det framkom bara obetydliga skillnader mellan svenskfödda och utrikes födda när det gällde sjukdomens inverkan på arbetsförmågan (se bilaga 3, tabell 5).

Klienterna fick ett antal frågor om trötthet, sömnbesvär och huvudvärk. Frågorna lydde: *Har du ofta känt dig trött under de senaste två veckorna? Har du haft svårt att komma igång på morgnarna? Har du känt dig påfallande trött om dagarna/kvällarna? Har du haft besvär med sömnen? Har du haft återkommande huvudvärk eller migrän?*

Dessa frågor är identiska med dem som används årligen i ULF-undersökningarna (SBC:s Undersökningar av levnadsförhållanden). I tabell 3:9 är frågorna om trötthet sammanslagna så att de klienter som svarat ja på samtliga fyra frågor om trötthet ansågs vara trötta för jämnan, ett mått på psykisk ohälsa som används i ULF.

Tabell 3:9. Andelen klienter med psykiska besvär 2002/2003.

Kommun	Karlstad	Norrköping	Upplands Väsby	Östhammar	Totalt
Trött för jämnan	19	29	24	20	23
Besvär med sömnen	55	61	57	54	57
Huvudvärk, migrän	36	43	46	29	39

Påfallande stora andelar av de intervjuade klienterna uppgav sig ha besvär med sömnen, med huvudvärk eller migrän och med ständig trötthet. Klienterna i Norrköping tycktes ha mest psykiska besvär, följda av dem i Upplands Väsby. Ständig trötthet var vanligare bland kvinnor än bland män och vanligare bland utrikes födda än bland svenskfödda. I Norrköping uppgav var tredje kvinnlig klient och var fjärde utrikes född att de var trötta jämt (se bilaga 3, tabell 6).

Sysselsättning och förankring på arbetsmarknaden

Genom att beskriva både klienternas aktuella sysselsättning (definierad som sysselsättning veckan före intervjun) och deras erfarenhet av arbete får vi en uppfattning om klienternas förankring på arbetsmarknaden.

Sysselsättning

På frågan om klientens sysselsättning veckan före intervjun kunde ursprungligen flera olika sysselsättningar anges. Ett mindre antal klienter uppgav flera, oftast två eller tre, aktuella sysselsättningar. Av sådana svar framgår t.ex. att klienten varit arbetslös och samtidigt sjuk eller arbetslös och samtidigt deltagit i någon form av arbetsträning. För dessa klienter har *en* sysselsättningsform valts ut genom att vissa sysselsättningar getts högre prioritet än andra. T.ex. har förvärvsarbete fått en högre prioritet än andra sysselsättningsformer, olika former av arbetsträning har prioriterats framför arbetslöshet och arbetslöshet har prioriterats framför sjukdom.

Tabell 3:10. Andelen klienter med olika former av sysselsättning. 2002/2003.

Aktuell syssel-sättning	Karlstad	Norrköping	Upplands Väsby	Östhammar	Totalt
Förvärvsarbete*	10	9	12	20	12
Arbetslös	40	38	53	27	40
Arbetsträning	10	27	3	13	13
Studier	17	8	7	15	11
Sjuk	15	7	17	17	14
Pension/sjukbidrag	3	9	3	4	5
Övriga utanför arbetskraften	5	2	5	6	5

* Till kategorin "förvärvsarbete" hör anställda på hel- och deltid samt egna företagare.

Det absolut vanligaste svaret på frågan om sysselsättning veckan före intervjun var arbetslöshet. Fyra av tio klienter uppgav att de varit arbetslösa. En fjärdedel av klienterna uppgav att de antingen hade förvärvsarbetat eller deltagit i arbetsträning. Totalt sett befann sig en dryg tredjedel av klienterna *utanför arbetskraften*, dvs. var studerande, sjuka, hade pension/sjukbidrag eller deltog i övrig sysselsättning veckan före intervjun (Arbetskraftsundersökningarna 2004).

I Upplands Väsby uppgav över hälften av klienterna att de varit arbetslösa, vilket är nästan dubbelt så stor andel som i Östhammar. I Östhammar hade var femte klient förvärvsarbetat, vilket i sin tur var dubbelt så stor andel som bland de intervjuade klienterna i övriga kommuner. Läger

man samman andelarna som förvärvsarbetat med dem som varit i arbets-
träning finner vi att förvärvsarbete/arbetsträning sysselsatte en tredjedel
av de intervjuade klienterna i Norrköping och i Östhammar, men bara var
femte i Karlstad och ännu färre i Upplands Väsby.

Relativt många uppgav att de hade varit sjuka veckan före intervjun;
detta gällde särskilt i Östhammar och i Upplands Väsby. En relativt stor
andel i Karlstad och i Östhammar studerade.

Sammanfattningsvis kunde man se skillnader i sysselsättning mellan oli-
ka åldersgrupper, mellan kvinnor och män samt mellan de svenskfödda och
de utrikes födda intervjuade klienterna. De unga klienterna var arbetslösa
eller studerade i högre utsträckning än de äldre. Det var däremot fler bland
de äldre än bland de yngre klienterna som deltog i arbetsträning. De utrikes
födda männen uppgav arbetslöshet oftare än de utrikes födda kvinnorna.
Detsamma gällde för de svenskfödda klienterna: männen uppgav arbets-
löshet oftare än kvinnorna. De utrikes födda deltog i större utsträckning i
arbetsträning eller studerade (se bilaga 3, tabell 7 och 8).

Tidigare erfarenheter av förvärvsarbete

Samtliga klienter, med undantag för dem som uppgivit att de förvärvsar-
betade veckan före intervjun, tillfrågades om de hade haft något regelbun-
det arbete någon gång under de senaste fem åren. I frågan specificerades
regelbundet arbete till arbete som pågått minst tre månader i sträck. När
termen arbetserfarenhet används fortsättningsvis avser den arbete minst
tre månader i sträck någon gång under de senaste fem åren.

Tabell 3:11. Andelen klienter utan arbetserfarenhet, $n = 464$. 2002/2003.

Kommuner	Andelen klienter utan arbetserfarenhet
Karlstad	50
Norrköping	61
Upplands Väsby	30
Östhammar	44
Totalt	46

Som tabell 3:11 visar saknade relativt många arbetserfarenhet från de se-
naste fem åren. Man kan notera att andelen klienter utan arbetserfarenhet
i kommunerna följer samma ordning som den totala arbetslösheten i res-
pektive kommun. Det fanns således flest klienter utan arbetserfarenhet
i Norrköping, där också den högsta arbetslösheten fanns. Därpå följde

Karlstad och Östhammar. Lägst andel klienter utan arbetserfarenhet hade Upplands Väsby, som också hade lägst arbetslöshet.

Avsaknad av arbetserfarenhet var vanligare bland kvinnor än bland män, vanligare bland klienter över 25 år än bland yngre och vanligare bland de utrikes födda än bland de svenskfödda (se bilaga 3, tabell 9). Hur fördelade sig då erfarenheten av arbete över klienter med olika sysselsättning?

Tabell 3:12. *Andelen klienter utan arbetserfarenhet i olika sysselsättningskategorier, n = 464. 2002/2003.*

Sysselsättning	Klienter utan arbetserfarenhet
Arbetslös	37
Arbetsutbildning	71
Studerande	48
Var sjuk	49
Övriga utanför arbetskraften	38
Totalt	46

I gruppen arbetslösa hade upp emot två tredjedelar arbetserfarenhet; relativt många hade alltså god förankring på arbetsmarknaden. Av de klienter som angett arbetsutbildning som sysselsättning hade endast en knapp tredjedel arbetserfarenhet. Denna grupp tycktes alltså ha en mycket svag förankring på arbetsmarknaden. Frågan om arbetserfarenhet delade i stort sätt de övriga grupperna i två delar. Hälften av de studerande, av de sjuka och av de övriga hade arbetserfarenhet medan den andra hälften saknade arbetserfarenhet.

Klientkategorier

I forskningslitteraturen förekommer kategoriseringar av socialbidragsklienter som bygger på klientens problemansamling (Socialstyrelsen, 1997, Afsa, 1999). Att kategorisera klienter innebär att gruppera klienter i kategorier som uttrycker olika grader av bidragsberoende. (Leisering och Leibfried, 1999, Stephan, 1999). Klientens relation till samhällets välfärdsinstitutioner och till arbetsmarknaden ses då som olika grader av bidragsberoende och arbetsmarknadsanknytning (Cordazzo 1999).

Vi vill nu beskriva de intervjuade klienterna utifrån två möjliga sätt att kategorisera dem. Med tanke på arbetets starka koppling till möjligheterna att vara självförsörjande är klienternas erfarenheter av arbete en viktig utgångspunkt vid bildandet av klientkategorier. Dessa kategorier

visar på klienternas olika grader av förankring på arbetsmarknaden och därmed också på olika grader av socialbidragsberoende (Leisering och Leibfried, 1999, Isaksson, Svedberg 1989). Den andra kategoriseringen utgår från hinder för att få arbete. En del klienter har låg utbildning och dålig hälsa eller andra problem som gör att deras möjligheter att försörja sig genom arbete är små (Socialstyrelsen, 1997, 1999, Cordazzo, 1999, Afsa, 1999).

Klientkategorier utifrån förankring på arbetsmarknaden

De första klientkategorierna bygger dels på uppgifterna om klienternas aktuella sysselsättning den aktuella mätveckan, dvs. veckan före basintervjun, dels på uppgifter om klienternas arbetserfarenhet under de senaste fem åren. Dessa uppgifter tillsammans beskriver klienternas förankring på arbetsmarknaden. De valda tre klientkategorierna definieras på följande sätt:

Definitioner

1. Helt/delvis självförsörjande

Klienter som var förvärvsarbetande på hel- eller deltid eller hade pension/sjukbidrag.

2. Viss förankring på arbetsmarknaden

Klienter som inte hade arbete eller pension/sjukbidrag men som hade erfarenhet av något regelbundet arbete under de senaste fem åren.

3. Utan förankring på arbetsmarknaden

Klienter som inte hade arbete eller pension/sjukbidrag och som inte heller hade haft något regelbundet arbete under de senaste fem åren.

Observera att samtliga klienter som inte hade arbete och inte pension eller sjukbidrag återfinns i grupp 2 eller 3 ovan. Här ingår: formellt arbetslösa, personer i arbetsträning, sjuka, föräldralediga eller räknades till gruppen "övrigt". Det som skiljer kategori 2 och 3 åt är graden av arbetserfarenhet. Vi har alltså valt att betrakta graden av arbetserfarenhet som indikator på förankring på arbetsmarknaden.

Tabell 3:13. Andelen klienter utan förankring på arbetsmarknaden, n = 214. 2002/2003.

Kommun	Andelen klienter utan förankring på arbetsmarknaden
Karlstad	43
Norrköping	50
Upplands Väsby	25
Östhammar	33
Totalt	38

Det var stora skillnader i andelen klienter *utan förankring på arbetsmarknaden* i de fyra studerade kommunerna. Norrköping hade högst andel - där saknade hälften av samtliga intervjuade klienter arbetsmarknadsförankring. Den lägsta andelen fanns i Upplands Väsby, där en fjärdedel av samtliga intervjuade klienter i kommunen saknade förankring på arbetsmarknaden.

Tabell 3:14. Andelen klienter utan förankring på arbetsmarknaden. Kön, ålder och etnisk bakgrund, n= 214. 2002/2003

Kön	Andelen klienter utan förankring
Kvinnor	41
Män	35
Över 25 år	39
Under 25 år	39
Svenskfödda	31
Utrikes födda	50
Totalt	38

Att sakna förankring på arbetsmarknaden var något vanligare bland kvinnor än bland män, medan det var lika vanligt bland äldre som bland yngre klienter. Det var stor skillnad mellan de svenskfödda och de utrikes födda klienterna. Bland de utrikes födda saknade hälften arbetsmarknadsförankring och bland de svenskfödda saknade nästan en tredjedel förankring på arbetsmarknaden.

Klientkategorisering utifrån ansamling av problem

Ett annat sätt att kategorisera klienterna är utifrån hinder eller brist på resurser i relation till försörjning genom arbete. För varje klient undersöktes tre centrala ”problem”: *Utan arbetsmarknadsförankring*, *hälsoproblem* och *låg utbildning*. Ju fler problem en enskild klient har, desto svårare blir hans eller hennes försörjningssituation. Detta torde ha betydelse för de insatser och arbetssätt som socialtjänsten och andra myndigheter väljer.

Definitioner

1. Utan arbetsmarknadsförankring

Klienter som inte förvärvsarbetade veckan före intervjun och som saknade arbetserfarenhet (dvs. inget regelbundet arbete under de senaste fem åren).

2. Hälsoproblem

Klienter med höggradigt nedsatt arbetsförmåga pga. någon sjukdom/ besvär efter sjukdom/svaghet/handikapp *och/eller* klienter som konstant var trötta (dvs. trötta morgon, middag och kväll).

3. Låg utbildning

Klienter med högst avslutad grundskola.

Först söker vi svar på frågan hur många klienter som inte hade något av de tre ovanstående problemen och vidare hur många som hade något eller några av dessa tre allvarliga problem samtidigt.

Tabell 3:15. *Andelen klienter utan något allvarligt problem och andelen klienter med ett eller flera allvarliga problem. 2002/2003.*

	Karlstad	Norrköping	Upplands Väsby	Östhammar	Totalt
Klienter utan något allvarligt problem	32	26	40	28	32
Samtliga klienter med ett eller flera allvarliga problem	68	74	60	72	68

En tredjedel av de intervjuade klienterna hade inget av de ovan definierade problemen. Det betyder dock inte att dessa klienter var helt problemfria. Problemtyngden bland dem var emellertid inte lika stor som bland klienter som hade något eller några av de allvarliga problemen.

Drygt två tredjedelar av de intervjuade klienterna hade ett eller flera

allvarliga problem. Högst andel klienter med allvarliga problem hade Norrköping och Östhammar. Den högsta andelen klienter utan något allvarligt problem fanns i Upplands Väsby.

Andelen klienter med ett eller flera allvarliga problem skiljde sig inte påfallande mycket mellan olika åldersgrupper, kön eller klienter med olika etnisk bakgrund. Klienter med allvarliga problem var något fler bland de yngre än bland de äldre, var fler bland kvinnor än bland män och fler bland de utrikes födda än bland de svenskfödda klienterna.

Vissa klienter hade ett av de allvarliga problemen medan andra hade två eller tre problem samtidigt. Nedan redovisas hur många klienter som hade ett, två eller tre allvarliga problem.

Tabell 3:16. Andelen klienter med olika antal allvarliga problem. 2002/2003.

	Karlstad	Norrköping	Upplands Väsby	Östhammar	Totalt
Klienter med ett allvarligt problem	37	42	34	42	38
Klienter med två allvarliga problem	23	25	19	26	23
Klienter med tre allvarliga problem	8	7	7	4	7

Drygt en tredjedel av samtliga klienter hade *ett* allvarligt problem. Bland dem var klienterna som saknade arbetsmarknadsförankring ungefär lika många som klienterna med hälsoproblem och klienterna som endast hade låg utbildning. Att ha ett allvarligt problem var vanligare bland de äldre än bland de yngre klienterna, var vanligare bland män än bland kvinnor samt var vanligare bland de svenskfödda än bland de utrikes födda klienterna. Endast 7 procent av de intervjuade klienterna hade *tre* problem samtidigt vilket betyder att det rörde sig om totalt 38 klienter i samtliga fyra kommuner. I de enskilda kommunerna hade ett mycket litet antal klienter en så svår livssituation som förekomsten av dessa tre problem samtidigt innebar. Att ha tre allvarliga problem var vanligare bland kvinnor än bland män och vanligare bland de utrikes födda än bland de svenskfödda klienterna.

Knappt en fjärdedel av samtliga klienter hade *två* allvarliga problem samtidigt. Två problem samtidigt var vanligare bland kvinnor än bland män och vanligare bland de utrikes födda än bland de svenskfödda klienterna. Två allvarliga problem förekom i följande kombinationer:

Tabell 3:17. Andelen klienter med *två* allvarliga problem.
Olika problemkombinationer. 2002/2003.

Problemkombinationer	Totalt
Utan arbetsmarknadsförankring + hälsoproblem	9
Utan arbetsmarknadsförankring + låg utbildning	9
Hälsoproblem + låg utbildning	6
Två problem	24

Sammanfattning

Det fanns stora skillnader mellan de intervjuade klienterna och frågan är i vilken utsträckning dessa skillnader beror på skevheter i urvalet. I inledningskapitlet redogjordes för urvalstidens längd i respektive kommun och om förhållandet mellan antalet aktuella klienter och andelen intervjuade klienter under denna tid. Sammantaget antogs att urvalet i Karlstad, Upplands Väsby och Östhammar till stor del var representativt för socialbidragsklienterna i kommunen. I Norrköping avvek urvalet på flera sätt. När vi sammanfattar de intervjuade klienternas levnadsförhållanden och egenskaper vågar vi anta att de hade vissa likheter med kommunernas samtliga klienter i de tre först nämnda kommunerna, medan detta är betydligt mer osäkert beträffande Norrköping.

Om klienturvalen i kommunerna:

- I Karlstad, Upplands Väsby och Östhammar hade de intervjuade klienterna stora likheter med samtliga bidragstagare i de respektive kommunerna. De skillnader som fanns kan bero på att klienturvalet hade en högre andel långvariga bidragstagare jämfört med kommunernas statistik.
- I Norrköping var urvalet av klienter något äldre och sjukare än gruppen samtliga bidragstagare i kommunen och äldre och sjukare än urvalen i de övriga kommunerna. Detta måste till viss del tillskrivas urvalsprocessen.

Klienternas bakgrund, levnadsförhållanden och ansamling av problem:

- I Karlstad saknade klienterna i stor utsträckning förankring på arbetsmarknaden. Relativt många studerade. I övriga avseenden placerar sig klienterna genomsnittligt jämfört med de övriga kommunernas.

- I Norrköping var de intervjuade klienterna äldre, ofta utrikes födda och långvarigt sjuka med nedsatt arbetsförmåga. I Norrköping hade störst andel psykiska besvär. De var arbetslösa och ofta sysselsatta med arbetsträning. De saknade i stor utsträckning erfarenhet av arbete och hade därmed den svagaste förankringen på arbetsmarknaden.
- I Upplands Väsby var de intervjuade klienterna yngre, utrikes födda och hade psykiska besvär. De var arbetslösa men hade erfarenhet av arbete och den starkaste förankringen på arbetsmarknaden. I Upplands Väsby fanns den största gruppen klienter som inte hade något allvarligt problem
- I Östhammar var de intervjuade klienterna yngre, oftare svenskfödda och kvinnor än i de övriga kommunerna. De var förvärvsarbetande eller sjuka veckan före intervjun och hade mer sällan erfarenhet av socialbidrag.

4. Klienter och handläggares uppfattningar kring ärendet

Från förutsättningarna för socialbidragsarbete i kommunerna, på socialkontoren och hos klienterna närmar vi oss nu själva ärendet. Som redan nämnts intervjuades klienter och handläggare på socialkontoret i samband med de besök som också utgjorde urvalsramen i studien. I dessa intervjuer ställdes många likadana frågor till både klient och handläggare. Frågorna gällde dels vad som sagts under mötet som föregick intervjun, dels klientens situation i allmänhet. Avsikten var att jämföra klientens och handläggarens uppfattning i dessa olika avseenden. Utöver jämförelserna ger frågornas innehåll dessutom ytterligare inblick i klientens situation och handläggarens kännedom om situationen. Exempelvis fick vi både veta i vilken utsträckning det ställdes krav på klienten för att få bistånd i de olika kommunerna och om klient och handläggare var överens om de krav som ställts. När det bedöms som intressant redovisas en fråga utifrån båda dessa avseenden men den röda tråden i presentationen är överensstämmelse eller bristande överensstämmelse mellan klientens och handläggarens uppfattningar. Den underliggande frågan i kapitlet lyder: Finns det en *gemensam syn* på ärendet och på klientens situation? Ett förhållande som kan antas vara av betydelse för förutsättningarna i socialbidragsarbetet.

Om mål och utredning i socialbidragsarbete

Vad kan man då förvänta sig att handläggare känner till om sina klienter och hur överens behöver klient och handläggare vara? Ett grundantagande var att det pågick någon form av utredning i de aktuella ärendena och att denna var kopplad till de mål som socialtjänsten har i sitt socialbidragsarbete. Två målsättningar för socialtjänstens arbete med socialbidragsklienter nämns ofta i litteraturen, både i forsknings- och studentlitteratur (Westlund, 1991, Bergmark, 2000). Dessa målsättningar återspeglar på olika sätt det som uttrycks i 4 kap. 1 § Socialtjänstlagen:

”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.”

I Socialstyrelsens Handbok för ekonomiskt bistånd (2000) förtydligas lagens mål om självständighet utifrån propositionerna 1979/80:1 och 1996/97:124.

Där betonas att insatser inte bara ska syfta till att avhjälpa det aktuella behovet utan även underlätta för den enskilde att i framtiden klara sin försörjning själv, samt att socialtjänstens huvudsakliga uppgift är att hitta långsiktiga lösningar. Det bör redan här påpekas att Socialstyrelsen 2003 gav ut en ny och till viss del reviderad version av handboken (Ekonomiskt bistånd – Stöd för rättstillämpning och handläggning). Eftersom den tidigare versionen var aktuell vid tidpunkten för vår basstudie refererar vi i regel till denna.

I handboken betonas det långsiktiga målet i samband med *utredningens roll i socialbidragsarbetet*. I stället för en allmän definition av utredning som ”den verksamhet som syftar till att göra det möjligt att fatta beslut i ett ärende och som återfinns som dokumentation i ett ärende” (prop. 1979/80:1 s. 562–563) sägs det i handboken att en utredning handlar om att reda ut, klarlägga och klargöra. Utredningens syfte är:

”... att skaffa en helhetsbild av såväl försörjningshinder som resurser och behov hos den enskilde./.../ ...Utredande samtal handlar också om att ta reda på vilka hinder som finns för den enskilde att försörja sig själv, hur dessa ser ut och att hitta utvägar” (Socialstyrelsen 2000).

I handboken tydliggörs vilka frågor som kan ställas i en utredning som syftar till att ”reda ut, klarlägga och klargöra” den enskildes situation och förutsättningar. Har den enskilde tidigare erfarenheter av arbetslöshet? Hur har tidigare lösningsförsök sett ut? Har den enskilde någon kontakt med arbetsförmedlingen? Vad utmärker kontakten? En utredning i denna bemärkelse ”är *inte* en formell administrativ procedur som innebär att samtalet domineras av försörjningsaspekten” (Socialstyrelsen 2000). I den reviderade handboken (Socialstyrelsen 2003) nämns att utredningen, i fall då den enskilde har sociala eller medicinska problem, kan behöva innehålla frågor om vilka kontakter den enskilde har med andra delar av socialtjänsten eller med hälso- och sjukvården.

Sammanfattningsvis: En utredning i socialbidragssammanhang kan vara en administrativ procedur, där man fokuserar på aspekter i klientens situation som är av betydelse för det akuta försörjningsbehovet (fortsättningsvis aktuell försörjning). En utredning kan också innebära att man intresserar sig för klientens omständigheter i vidare mening, omständigheter som kan berätta något om möjligheter till och hinder för självförsörjning i framtiden (fortsättningsvis framtida försörjning). De omständigheter som såväl klient som handläggare tillfrågats om i vår undersökning är olika nära förknippade med utredande kring klientens aktuella respektive fram-

tida försörjning. I tabellen nedan redovisas vilka frågor som analyserats och huruvida dessa rör klientens aktuella eller framtida försörjning.

Tabell 4:1. *Omständigheter av betydelse för klientens aktuella eller framtida försörjning, som klient och handläggare tillfrågats om.*

Aktuell försörjning	Framtida försörjning
Orsak till dagens besök	Klientens kontakter med andra instanser
Klientens försörjning senaste månaden	Klientens skulder
Krav på klienten för att få socialbidrag	Klientens hälsa
Besked om beslut under mötet	Klientens hjälpbehov för att få en varaktigt förbättrad ekonomisk situation
Beslut som förmedlades	

I vilken utsträckning har klient och handläggare samma uppfattning om de frågor vi ställt? Skiljer det sig mellan olika klienter, handläggare och kommuner? I vilken utsträckning har en förmodad utredning gett handläggarna kännedom om klientens situation? Om klient och handläggare oftare är överens rörande frågor om aktuell försörjning än rörande frågor om framtida försörjning – är den pågående utredningen då främst av administrativ karaktär? Om överensstämmelsen mellan klient och handläggare är lika stor rörande frågor om framtida försörjning som rörande frågor om aktuell försörjning – syftar då utredningen i högre grad till att klargöra och utreda hinder och möjligheter för klienten att bli självförsörjande i framtiden? Genom att undersöka hur klient och handläggare svarat ska vi försöka besvara dessa frågor.

När klient och handläggare inte har svarat överensstämmande på samma fråga kan det ha flera orsaker. Dels kan det bero på att de i samtalet inte berört den aktuella omständigheten. De kan också ha berört den men inte vara av samma uppfattning eller inte uppfattat vad som sagts på samma sätt. Med anledning av detta ska vi strax ta upp vad som kan ha betydelse för utformningen av institutionaliserade samtal som exempelvis ett socialbidragssamtal. Dels kan det bero på intervjusituationen och formulärets konstruktion i basstudien. Klient och handläggare kan ha svarat på ett sådant sätt att det inte tydligt framgått att de i själva verket hade samma uppfattning (detta kommer att beröras avslutningsvis).

Grunden för en utredning av såväl klientens rätt till bistånd som klientens möjligheter att i framtiden bli självförsörjande är samtalet mellan klient och handläggare. Linell (2002) talar om dialogens, dvs. samtalets,

betydelse för att kunskap ska bli till. Själva konstruktionen av vad något "är" – i det här fallet vad klientens och ärendets omständigheter är – är beroende av kommunikationen mellan klient och handläggare. Olika omständigheter har i sin tur betydelse för denna kommunikation. När Kullberg (1994) studerar socialbidragssamtal som exempel på institutionella samtal, karaktäriserade bl.a. av sitt bestämda syfte, rutiner för att uppnå syftet, klara roller samt skilda rättigheter mellan deltagarna, lyfter han fram samtalets asymmetriska karaktär. Med referenser till Linell (1990) beskriver han asymmetrin som att handläggaren har den diskursiva makten. Det betyder att handläggaren får mer talad tid än klienten, att handläggaren styr klientens möjligheter att yttra sig, att handläggaren styr innehållet genom att introducera ämnen och perspektiv samt slutligen att handläggaren har makten över dagordning och beslut. Asymmetrin behöver inte nödvändigtvis upplevas av parterna, trots att den finns där. Ett bakomliggande makt- eller beroendeinslag i samtalet är också det faktum att handläggaren kontrollerar de resurser som klienten ansöker om.

Under samtalet berättar först klienten om orsaken till ansökan. Därefter försöker handläggaren och klienten i dialog skapa en gemensam bild av klientens situation. Avslutningsvis tar handläggaren över och prövar legitimitet och trovärdighet kring biståndsbehovet, en process som ofta har moraliska inslag (se t.ex. Hydén, 1991). Midré (1990) talar om socialtjänstens uppgift att avgränsa värdiga från ovärdiga klienter. Det moraliska inslaget kan förklara de negativa känslor som klienter ofta har i samband med en socialbidragsansökan (se t.ex. Jönsson och Starrin, 1998, Forsberg, Löfgren och Tilander, 2003). Kullberg visar på den motsättning som handläggaren står inför: Att å ena sidan kontrollera och ifrågasätta klientens rätt till bidrag, å andra sidan respektera klientens integritet. Cedersund (1992) fokuserar i sin studie av socialbidragsakter och samtal mellan klienter och handläggare på att båda parter står inför motstridiga mål. Klienterna vill ge en "acceptabel" bild av sig själva även om de söker socialbidrag. Tjänstemännen ska hjälpa de sökande med pengar och helst till en förändrad ekonomisk situation, samtidigt som de ska spara på allmänna medel. Starrin och Jönsson (2000) talar om två olika förhållningssätt som socialarbetarna kan ha i sitt möte med socialbidragstagare. Det ena är ett paternalistiskt förhållningssätt, dvs. en begränsning av klientens valmöjligheter och handlingar, med motiveringen att det är för klientens eget bästa. Som exempel på förändringar i paternalistisk riktning anger författarna den numera lagstadgade rätten att ställa krav på motprestationer för att socialbidrag ska utgå. Ett annat förhållningssätt är att stärka klienten genom att sätta individens behov av inflytande och självbestämmande i fokus (empowerment). Att stärka klientens tilltro

till den egna förmågan och att undanröja hinder nämner författarna som exempel på detta förhållningssätt.

Hur kan då själva intervjusituationen inverka på handläggares och klienters svar och därmed påverka resultaten ifråga om överensstämmelse? Dels kan uppfattningar om hur en handläggare eller klient "borde" svara, så kallad social önskvärdhet, spela in. Dels kan behovet av integritet och en olust inför att lämna ut sig inverka både på hur handläggare och klient svarar. Beroende på fråga kan både samstämmighet och icke samstämmighet vara en effekt av intervjusituationen. Här ska påpekas att i den fortsatta texten beskrivs svaren, liksom klient och handläggare, omväxlande som *samstämmiga*, som att *vara överens*, *vara eniga* eller *överensstämmande*. Med samtliga uttryck avses att klient och handläggare i ett ärende uppgett *samma svar på en fråga*. Vad som har betraktats vara samma svar beskrivs i anslutning till frågorna.

Vad kan påverka överensstämmelse mellan klient och handläggare?

Det är intressant att fråga sig om några faktorer på ett genomgående sätt kan förknippas med hög eller låg grad av överensstämmelse mellan klient och handläggare. Egenskaper hos såväl handläggaren som klienten, eller hos själva ärendet, skulle på ett systematiskt sätt kunna vara av betydelse för om klient och handläggare är överens i en fråga. Vi har undersökt om överensstämmelse mellan klient och handläggare skiljer sig åt med avseende på följande; klienternas levnadsförhållanden, om klienten är född utrikes eller i Sverige, handläggarnas utbildning samt om ärendet är nytt eller gammalt på det aktuella kontoret. Detta har analyserats för alla frågor i kapitlet. Resultaten redovisas främst när någon egenskap (i den fortsatta texten kallas de gemensamt för bakgrundsfaktorer) tycks vara av betydelse för överensstämmelse i en viss fråga. Jämförelsen mellan kommunerna är central för hela studien. I den följande presentationen redovisas resultaten kommunvis och skillnader i överensstämmelse mellan kommunerna presenteras på så sätt genomgående.

Ärendebakgrund handlar om klienternas bakgrund på det aktuella socialkontoret. Det är tänkbart att klient och handläggare i högre grad delar uppfattningar i ett "gammalt" ärende eftersom klienten då har en längre historia som socialbidragsklient. Kanske har klienten och handläggaren dessutom haft kontakt under en längre period. Men det kan också vara tvärtom, dvs. att det är i de nya ärendena som klient och handläggare är mer överens. Anledningen skulle kunna vara att det i nya ärenden finns en ambition att utreda klientens omständigheter för att få en bild av hur

klientens framtida försörjningsmöjligheter ser ut och för att undvika att biståndssituationen blir bestående. Med nya ärenden avses den grupp som inte hade haft bistånd den senaste tolv månaders perioden före basintervjun. Med gamla ärenden avses den grupp som haft bistånd under denna period. I Östhammar fanns det fler nya ärenden än i övriga kommuner, en följd av urvalsförfarandet som beskrivits tidigare. Uppland Väsby hade också fler nya ärenden än Karlstad och Norrköping, som hade flest ärenden där klienterna hade haft bistånd året före intervjun.

Tabell 4:2. Ärendebakgrund. Andel nya och gamla ärenden på respektive kontor. Antal ärenden inom parentes.

	Karlstad	Norrköping	Upplands Väsby	Östhammar	Totalt
Nya ärenden	23 (35)	25 (38)	40 (61)	53 (54)	34 (188)
Gamla ärenden	77 (115)	75 (115)	60 (91)	47 (48)	66 (369)
Totalt	100 (150)	100 (153)	100 (152)	100 (102)	100 (557)

HandläggARBakgrund avser handläggarnas utbildning. I tabellen nedan är ärendena fördelade på kommunerna med utgångspunkt från handläggarnas utbildning¹⁵. Handläggare med olika bakgrund har, som vi sett tidigare, olika arbetsuppgifter och arbetar i olika hög grad med socialt arbete. Detta skulle kunna avspegla sig i graden av överensstämmelse mellan klient och handläggare, liksom i handläggarens kapacitet och ambition när det gäller att sätta sig in i klientens situation.

Tabell 4:3. HandläggARBakgrund. Andel ärenden utifrån aktuell handläggares utbildning. Antal ärenden inom parentes.

	Karlstad	Norrköping	Upplands Väsby	Östhammar	Totalt
Gymnasieutbildning	34 (53)	26 (40)	8 (12)	0 (0)	19 (105)
Socionomexamen	54 (85)	8 (12)	70 (109)	54 (56)	46 (262)
Annan högskoleutbildning	12 (18)	66 (102)	22 (34)	46 (47)	35 (201)
Totalt	100 (156)	100 (154)	100 (152)	100 (102)	100 (568)

Klientbakgrund avser här endast klientens etniska bakgrund och baseras på frågan: *Är du född utomlands eller i Sverige?* Etnisk bakgrund kan

¹⁵ Ett alternativ hade varit att dela in handläggarna utifrån funktion som *ekonomihandläggare* respektive *socialsekreterare/rehabhandläggare*. Dessa grupper var i stort sett kommunbundna (se kap.2, tabell 2:3). Skillnader i överensstämmelse, som beror på funktion, fångas i kommunjämförelser.

påverka överensställelsen mellan klient och handläggare på flera sätt. Språksvårigheter kan påverka informationsutbytet, liksom det faktum att klient och handläggare har olika kulturell bakgrund.

Tabell 4:4. Klientbakgrund. Andelen klienter födda utrikes/ i Sverige. Antal klienter inom parentes.

	Karlstad	Norrköping	Upplands Väsby	Östhammar	Totalt
Utrikes född	35 (54)	53 (82)	43 (67)	17 (18)	39 (221)
Född i Sverige	65 (102)	47 (72)	57 (88)	83 (85)	61 (347)
Totalt	100 (156)	100 (154)	100 (155)	100 (103)	100 (568)

Klientens levnadsförhållanden bygger på klientens uppgifter om hälsa, utbildning och arbete. Variabeln är konstruerad utifrån två uppgifter; om klienten har något allvarligt problem (se tabell 3:15, s. 75) och klientens värde på ett index som sammanfattar klienternas position ifråga om utbildning, arbete och fysisk och psykisk hälsa.

Tabell 4:5. Klientens levnadsförhållanden. Andelen klienter med olika levnadsförhållanden. Antal klienter inom parentes.

	Karlstad	Norrköping	Upplands Väsby	Östhammar	Totalt
Goda levnadsförhållanden	24 (37)	19 (29)	25 (39)	18 (19)	22 (124)
Medelmåttiga levnadsförhållanden	60 (94)	60 (93)	61 (94)	72 (74)	62 (355)
Dåliga levnadsförhållanden	16 (25)	21 (32)	14 (22)	10 (10)	16 (89)
Totalt	100 (156)	100 (154)	100 (155)	100 (103)	100 (568)

Bortfall och bearbetningar

Analyserna som följer är gjorda på individnivå, dvs. det är klientens respektive handläggarens svar i samma ärende som är resultatet. Hur många ärenden som analyserats varierar för olika frågor. Variation i bortfallet av ärenden beror ibland på att en fråga inte varit relevant för vissa ärenden medan det i andra fall är effekter av hur frågeformuläret var utformat. Bearbetningarna för olika frågor har också gjorts på olika sätt, främst på grund av att frågorna varit olika. Ibland har frågorna haft öppna svar och ibland har de haft fasta svarsalternativ, med eller utan ett öppet alternativ. Ambitionen har genomgående varit att undvika en överrapportering

av ”ej överensstämmande” svar. Det innebär att närliggande detaljerade svarsalternativ har lagts samman till en vidare kategori. För att ta ett exempel har svarsalternativen att *visa arbetssökarlista* respektive *kontakta arbetsförmedlingen* (tillhörande frågan om krav på klienten) lagts samman med närliggande svarsalternativ till den vidare kategorin *arbetsrelaterade krav*. Det har därefter varit tillräckligt att klient och handläggare uppgett något svarsalternativ var inom denna vidare kategori för att deras svar ansetts som överensstämmande.

Klientens aktuella försörjning

I det här avsnittet redovisas resultaten för de frågor som rör klientens aktuella försörjningssituation, dvs. prövandet av klientens rätt till bistånd. Samtliga frågor som analyserats refererar till det samtal (rörande socialbidrag) som fördes mellan klient och handläggare alldeles innan vi intervjuade dem. Endast den inledande frågan om klientens ärende på kontoret ställdes till alla klienter. Övriga frågor refererade uttryckligen till vad som sagts vid mötet. De klienter som inte intervjuades i anslutning till ett besök när de sökte socialbidrag är inte med i analysen. I bortfallet ingår de ärenden i Karlstad där handläggaren var rehabiliteringshandläggare (fortsättningsvis rehabhandläggare) och inte bedömde socialbidragsansökan. I bortfallet ingår även de ärenden i Norrköping där klienten deltog i något projekt och som intervjuades på projektplatsen istället för på socialkontoret (se bilaga 1).

Klientens ärende på socialkontoret

Alla klienter och handläggare fick frågan vilket ärende klienten hade på kontoret¹⁶. Förutom det fasta svarsalternativet ”Att söka bistånd” kunde det öppna svarsalternativet ”Annan anledning” användas för att svara med egna ord. Den vanligaste anledningen till att klienten kommit till kontoret var att han/hon skulle söka socialbidrag. Flera av dessa klienter hade dessutom en ”annan anledning”. I Östhammar uppgav nästan alla klienter att de kommit för att söka bidrag. Endast i enstaka ärenden uppgav klienten eller handläggaren att klienten var där av en ”Annan anledning”. I Karlstad uppgav både klient och handläggare att klienten var där av en annan anledning i mer än en femtedel av ärendena. Klienternas och handläggarnas svar överensstämde i varierande utsträckning. Störst andel icke överensstämmande svar hade Karlstad och därefter Norrköping.

¹⁶ Klienterna respektive handläggarna fick följande frågor: *Vad hade du för ärende idag?* respektive *Varför kom klienten hit idag?*

Tabell 4:6. Klientens ärende på kontoret - "Söka bistånd". Överensstämmelse. Antal ärenden inom parentes.

	Karlstad	Norr-köping	Upplands Väsby	Östhammar	Totalt
Både handläggare och klient uppger "Söka bistånd"	62 (95)	67 (74)	80 (124)	94 (97)	75 (390)
Endast klient uppger "Söka bistånd"	13 (20)	22 (24)	6 (9)	5 (5)	11 (58)
Endast handläggare uppger "Söka bistånd"	3 (5)	1 (1)	4 (7)	1 (1)	3 (14)
Både klient och handläggare uppger "Annan anledning"	22 (33)	10 (11)	10 (10)	0	11 (59)
Totalt	100 (153)	100 (110)	100 (155)	100 (103)	100 (521)

Vilken annan anledning hade klienterna till sitt besök? Denna fråga besvarades ofta både i ärenden där anledningen till besöket var att söka bistånd och i ärenden där det inte var det. Alla svar på denna öppna fråga har bearbetats för att ge en innehållsrik bild av hur klient och handläggare uppfattade anledningen till klientens besök. Svaren kunde indelas i tio kategorier, som i sin tur kunde delas in i tre grupper (tabell 4:7). Den första gruppen *Socialbidrag/ekonomi* kan tyckas knuten till klientens aktuella försörjning. De två andra grupperna *Sysselsättning/ärendesuppföljning* och *Övriga problem/omständigheter* antyder att ett aktivt arbete pågick i ärendet, vilket möjligen kan betyda att klientens hinder/möjligheter för framtida försörjning redan var utredda eller under utredning.

Tabell 4:7. Klientens ärende på kontoret - "Annan anledning". Antal svar. Flera svarsalternativ fick anges. 252 svar fördelade på 213 ärenden.

Socialbidrag/ekonomi	Sysselsättning/ärendesuppföljning	Övriga problem/omständigheter
Diskutera en särskild skuld/utgift eller ekonomiskt behov (44)	Allmän uppföljning/Hur går det? (48)	Diskutera bostadsproblem/boende (36)
Diskutera en omständighets betydelse för socialbidraget (31)	Diskutera jobb/praktik/studier och framtiden (35)	Diskutera familje- anhörigsituation (8)
Information om socialbidrag, hjälp med handlingar, skriva under handling (23)	Möta ny kontakt t.ex. rehab-handläggare eller praktik-samordnare (20)	Diskutera missbruk (5)
Diskutera andra bidrag (2)		
Totalt 39 procent av samtliga svar	Totalt 41 procent av samtliga svar	Totalt 20 procent av samtliga svar

Som tabell 4:7 visar var det lika vanligt att anledningen till besöket rörde socialbidrag/ekonomi som sysselsättning/ärendeuppföljning. När klientens anledning till besöket var att diskutera övriga problem handlade det oftast om boende. I tabell 4:8 ser vi hur eniga klient och handläggare var kring olika anledningar till besöket. Inom parentes efter varje orsak anges vem av klient och handläggare som oftast uppgav orsaken, i de fall detta var tydligt.

Tabell 4:8. Klientens ärende på kontoret - "Annan anledning". Överensstämmelse. Orsaker som förekom i fem eller färre svar har uteslutits.

Samstämmiga svar i cirka en tredjedel av ärendena	Samstämmiga svar i färre än en tredjedel av ärendena	Inga samstämmiga svar
Diskutera en särskild skuld/utgift eller ekonomiskt behov Diskutera bostadsproblem/boende Möta ny kontakt t.ex. rehabhandläggare eller praktksamordnare (uppgavs oftare av klient)	Diskutera en omständighets betydelse för socialbidraget (uppgavs oftare av klient) Allmän uppföljning/Hur går det? (uppgavs oftare av handläggare) Diskutera jobb/praktik/studier och framtiden (uppgavs oftare av klient) Diskutera familje- anhörig-situation	Information om socialbidrag, hjälp med handlingar, skriva under handling (uppgavs oftast av handläggare)

Av tabell 4:8 framgår att mest samstämmiga var klient och handläggare när det gällde att *Diskutera en särskild skuld/utgift eller ekonomiskt behov, boende* och *möta ny kontakt*. När det gällde ej överensstämmande svar angående orsakerna *Diskutera jobb/praktik/studie/framtiden* var det betydligt oftare klienten som nämnde dessa. När det gäller kategorierna *Allmän uppföljning/Hur går det?* och *Information om socialbidrag/Hjälp med handlingar* var det betydligt oftare handläggaren som nämnde detta svar. Detta var möjligen en indikation på att klienterna ville att sysselsättningen skulle vara i fokus.

De olika bakgrundsfaktorerna hade ingen betydelse för resultatet.

Klientens försörjning under den senaste månaden

Hur klienten försörjt sig tiden före ansökan om socialbidrag berör förutsättningarna för klientens rätt till bistånd. Då det görs en utredning i samband med en socialbidragsansökan är det av största intresse att veta vilka inkomster den sökande haft föregående månad. (SOSFS 2003:5). I de fyra kommunernas riktlinjer rörande socialbidrag fanns detaljerad information om hur olika inkomster/försörjningskällor påverkade rätten till bistånd. I Östhammar kommuns riktlinjer poängterades dessutom att endast skriftliga inkomstuppgifter godtog. Klienters försörjningskällor och försörjningsstrategier har varit föremål för en del forskning (se t.ex. Bergmark, 1991, Gunnarsson, 1993). Svedberg (1994) lyfter i sin relativt detaljerade analys av marginaliserade arbetslösa socialbidragstagare fram att det bland dessa förekommer flera komplementära försörjningskällor. Utöver socialbidrag eller lön har man regelbundet andra inkomster i form av till exempel lån, pantsättning och svarta inkomster. De olika komplementära försörjningskällorna är ett relativt obeforskat område enligt Svedberg.

Frågan om klienternas försörjning kunde även besvaras med öppna svar¹⁷. När vi jämför svaren från klient och handläggare har vi delat in de uppgivna försörjningskällorna i två grupper, dels officiella, t.ex. lön och socialbidrag, dels inofficiella försörjningskällor, t.ex. lån och svart arbete. I riktlinjer och lagstiftning sågs det uttryckligen att alla försörjningskällor ska räknas in i bedömningen av socialbidragets storlek. De officiella försörjningskällorna är kontrollerbara för handläggarna men de inofficiella är svårare att kontrollera. De inofficiella försörjningskällorna har grupperats utifrån klienternas och handläggarnas öppna svar. Med dessa svar blir bilden av klienternas försörjningssituation mer verklighetsnära.

Uppgifter om inkomster från försäkringskassan begärde handläggarna i regel in inför utredning av en bidragsansökan. Det betyder att handläggaren inte alltid frågade om inkomster från försäkringskassan vid mötet som föregick intervjun. De svarsalternativ som rörde inkomster från försäkringskassan – bostadsbidrag, barnbidrag, underhållsbidrag och aktivitetsstöd – är därför inte med i analysen. Det var möjligt för klient och handläggare att uppge flera svarsalternativ, därför är de valda alternativen inte ömsesidigt uteslutande.

17 Klienterna respektive handläggarna fick följande frågor: *Hur har du klarat din försörjning under den senaste månaden?* respektive *Hur har klienten klarat sin försörjning under den senaste månaden?*

Tabell 4:9. Klientens **officiella** försörjningskällor. Överensstämmelse. Andel av ärenden där försörjningskällan uppgavs. Flera svarsalternativ fick anges. Antal ärenden i parentes.

	Social- bidrag	Lön	Studie- medel	A-kassa eller grund- ersättning	Totalt
Både handläggare och klient uppgav försörjningskällan	81 (171)	67 (65)	65 (26)	40 (13)	63 (275)
Endast klient upp- gav försörjnings- källan	5 (11)	16 (15)	20 (8)	30 (9)	18 (43)
Endast handlägg- gare uppgav för- sörjningskällan	14 (29)	17 (17)	15 (6)	30 (8)	19 (60)
Totalt	100 (211)	100 (97)	100 (40)	100 (30)	100 (378)

Tabell 4:10. Klientens **inofficiella** försörjningskällor. Överensstämmelse. Andel av ärenden där försörjningskällan uppgavs. Flera svarsalternativ fick anges. Antal ärenden i parentes.

	Lån, ospecifi- cerat	Försörjd av make/-a, sambo, an- nan anhörig	Levde på be- spar- ingar	Sålt/ pantat saker	Krimina- litet/ svart- jobb	Totalt
Både handläggare och klient uppgav försörjningskällan	26 (29)	26 (15)	17 (2)	25 (2)	0	19 (48)
Endast klient uppgav försörjningskällan	59 (64)	32 (17)	33 (4)	62 (5)	71 (5)	51 (95)
Endast handläggare uppgav försörjnings- källan	15 (16)	42 (22)	50 (6)	13 (1)	29 (2)	30 (47)
Totalt	100 (109)	100 (54)	100 (12)	100 (8)	100 (7)	100 (190)

Klientens och handläggarens svar rörande de officiella försörjningskällorna överensstämde i genomsnitt i knappt två tredjedelar av ärendena. I 80 procent av ärendena uppgav både klient och handläggare att klienten hade socialbidrag, medan överensstämmelsen var betydligt lägre beträffande a-kassa/grundersättning. Svarsuppgifterna rörande inofficiella försörjningskällor överensstämde mindre väl. I hälften av de ärenden där de alls uppgavs var det endast klienten som nämnde dessa, i en tredjedel var det bara handläggaren som nämnde dem och endast i en femtedel av ärendena gav klient och handläggare samstämmiga uppgifter. Resultaten kan tyda

på att klienterna inte tillfrågades om de inofficiella försörjningskällorna eller att de inte uppgav dem under mötet. Samtidigt antyder siffrorna att många handläggare ändå hade en uppfattning om de inofficiella försörjningskällorna. I totalt 95 svar (se rad 1 och 3 i tabell 4:10) uppgav handläggaren att klienten hade någon av de inofficiella försörjningskällor.

En uppdelning av resultaten utifrån handläggARBakgrund tyder på att de högskoleutbildade handläggarna, oavsett typ av utbildning, var överens med sina klienter i högre utsträckning än de gymnasieutbildade (i genomsnitt 56 procent [de högskoleutbildade] mot 36 procent [de gymnasieutbildade] för de 6 svarsalternativ som uppgivits vid minst 38 tillfällen). De övriga bakgrundsfaktorer tycks sakna betydelse för graden av överensstämmelse mellan klient och handläggare.

Krav

Enligt socialtjänstlagen ska vissa förutsättningar vara uppfyllda för att en person ska ha rätt till socialbidrag. I prop. 1996/97 sägs att den enskilde är skyldig att efter förmåga bidra till sin egen försörjning (Socialstyrelsen 2000). I det praktiska ärendearbetet betyder det att en handläggare kan ställa krav på att klienten ska medverka till att förändra sin situation, t.ex. genom att aktivt söka arbete eller aktivt arbeta med en missbruksproblematik. Bergmark och Lundström undersökte (1998), med en enkät till ett representativt urval kommuner i Sverige, vilka arbetssätt och metoder som tillämpades i socialbidragsarbetet. I 40 procent av kommunerna uppgav man att man tillämpade den så kallade "Uppsalamodellen" till vissa delar. Denna modell betonar skärpta krav och täta kontakter. Dessa uppgifter tolkade Bergmark som en rörelse mot ökade inslag av krav och kontroll i socialbidragsarbetet. Byberg (2002) konstaterade i sin jämförelse mellan kommuner med låga respektive höga socialbidragskostnader att handläggarna i lågkostnadskommunerna uppfattade sig ställa högre krav på socialbidragsklienter, jämfört med andra kommuner. Handläggarna i högkostnadskommunerna uppfattade sig ställa likvärdiga eller lägre krav på sina klienter, jämfört med andra kommuner. Sammanfattningsvis kan man säga att det finns stöd i lagen för att ställa krav på klienten i socialbidragsarbetet och att man gör det i landets kommuner, om än i varierande grad.

I de kommuner som ingår i studien nämndes krav på klienterna i riktlinjerna. Kraven rörde klientens medverkan till att bli självförsörjande och var i stort sett en upprepning av lagtextens ord och andemening. Det handlade om att stå till arbetsmarknadens förfogande, vara aktivt arbetsökande och att i aktuella fall delta i kompetenshöjande verksamheter och arbetsmarknadsåtgärder. Vidare beskrevs indirekt vilka krav som kunde

ställas på klienten i form av olika avslagsgrunder, t.ex. underlåtenhet att lämna in begärda uppgifter i samband med utredningen. Den enda skillnaden mellan kommunerna vad gäller riktlinjernas utformning var att Norrköping formulerat sina krav något utförligare än de andra.

De frågor om krav som analyserats handlar om krav för att få det sökta biståndet¹⁸. Frågorna ställdes endast till klient och handläggare i de ärenden där klienten intervjuades i samband med besöket på kontoret. De ärenden i Norrköping som rörde klienter som deltog i projekt faller bort, liksom de ärenden som rörde klienter i Karlstad som hade rehabhandläggare.

Av tabell 4.11 framgår att i alla kommuner var det vanligast att ett eller två krav nämndes av klient och/eller handläggare i ett ärende. I Upplands Väsby och i Östhammar var det något vanligare än i de andra kommunerna att ingen nämnde något krav. Det var något vanligare i Karlstad och i Norrköping än i de övriga två kommunerna att tre eller fler krav nämndes i ett ärende.

Tabell 4:11. *Krav på klienten. Andel ärenden där handläggare och/eller klient uppgav krav eller ej. Antal ärenden i parentes.*

	Karlstad	Norrköping	Upplands Väsby	Öst- hammar	Totalt
Ärenden där inga krav nämndes	18 (18)	13 (14)	25 (31)	25 (25)	20 (88)
Ärenden där ett eller två krav nämndes	68 (66)	72 (78)	66 (83)	64 (62)	68 (289)
Ärenden där tre eller fler krav nämndes	14 (14)	15 (17)	9 (12)	11 (11)	12 (54)
Totalt	100 (98)	100 (109)	100 (126)	100 (98)	100 (431)

Vilka krav ställdes på klienten? Som tabell 4:12 visar var det två krav som nämndes oftare än andra: att klienten skulle vara aktivt arbetsökande och att han/hon skulle lämna in kompletterande handlingar. Att dessa krav hade ställts var klient och handläggare betydligt mer eniga om än om de övriga kraven. Det tredje vanligaste kravet var att klienten skulle delta i en aktivitet eller insats. Övriga krav var betydligt mindre vanliga. Endast en femtedel av alla angivna krav uppgavs av både klient och handläggare. En knapp tredjedel uppgavs endast av klienten och hälften av kraven uppgavs endast av handläggaren. Det vanligaste var alltså att endast handläggaren uppgav att ett krav hade ställts på klienten vid mötet.

¹⁸ Klienterna respektive handläggarna fick följande frågor: *Ställde handläggaren några krav på dig idag för att du skulle få ekonomiskt bistånd?* respektive *Vilka krav ställde du på honom/henne som förutsättning för att få ekonomiskt bistånd?*

Tabell 4:12. Kravkategorier. Överensstämmelse. Andel av ärenden där kravet uppgavs. Flera svarsalternativ fick anges. Antal ärenden i parentes.

	Kontakt af/söka jobb/visa lista sökta jobb	Lämna kompletterande handlingar	Delta/närvara i aktivitet/in-sats	Kontakt med läkare/tandläkare	Söka andra bidrag	Kontakt försäkringskassan	Kontakt annan enhet soc. förv.	Studera/delta i SFI	Totalt
Både klient och handläggare uppgav kravet	43 (75)	41 (62)	26 (25)	15 (6)	14 (5)	6 (2)	12 (4)	12 (3)	21 (182)
Klient men inte handläggare uppgav kravet	23 (40)	28 (42)	18 (18)	28 (11)	37 (13)	39 (13)	30 (10)	25 (6)	29 (153)
Handläggare men inte klient uppgav kravet	34 (60)	31 (48)	56 (55)	57 (23)	49 (17)	55 (18)	57 (19)	63 (15)	50 (255)
Totalt	100 (175)	100 (152)	100 (98)	100 (40)	100 (35)	100 (33)	100 (33)	100 (24)	100 (590)

För att göra en överskådlig jämförelse mellan kommunerna när det gäller överensstämmelsen mellan klient och handläggare presenteras endast den genomsnittliga fördelningen mellan överensstämmande och icke överensstämmande svar (tabell 4:13). Alla krav (-kategorier) som omnämns i fler än fem ärenden ingår i analysen¹⁹. Högst andel samstämmiga svar lämnade klienter och handläggare i Östhammar, där en knapp tredjedel av alla krav uppgavs av både klient och handläggare. I Karlstad var klient och handläggare minst samstämmiga; endast ett av tio krav (drygt) nämnades av båda parter. I de fall där klient och handläggare inte uppgav samstämmiga svar var det betydligt vanligare att handläggaren, inte klienten, uppgav att krav hade ställts. Östhammar avvek i det avseendet; där var det nästan lika vanligt att klienten ensam uppgav att ett krav hade ställts.

¹⁹ I Karlstad och Östhammar uteslöts kategorin *Kontakt annan enhet soc.förv*. I Östhammar uteslöts dessutom *Studera/Delta i Sfi* och i Norrköping uteslöts *Kontakta läkare*. I Upplands Väsby hade alla kategorier nämnts i minst fem ärenden.

Tabell 4:13. *Krav. Överensstämmelse i kommunerna. Genomsnitt för samtliga kravkategorier som omnämnts i fler än fem ärenden i respektive kommun.*

	Karlstad	Norrköping	Upplands Väsby	Östhammar
Klient och handläggare uppgav kravet	13	21	24	29
Klient men inte handläggare uppgav kravet	24	29	28	34
Handläggare men inte klient uppgav kravet	63	50	48)	37

Ifråga om krav tycktes en av bakgrundsfaktorerna ha betydelse. Det var något vanligare i nya ärenden än i gamla att klient och handläggare var överens om att ett krav hade nämnts. Kraven ”*Lämna kompletterande handlingar*”, ”*Kontakt af/söka jobb/visa lista sökta jobb*”, ”*Kontakt försäkringskassan*” och ”*Söka andra bidrag*” är kopplade till rätten att få bistånd och är vanligast i nya ärenden. De övriga kraven ställdes framförallt i gamla ärenden och var troligtvis mer kopplade till insatser.

Beslut om socialbidrag

För den som söker socialbidrag är biståndsbeslutet självfallet viktigt. Socialtjänstlagen, liksom Socialstyrelsens Handbok om ekonomiskt bistånd och kommunernas olika riktlinjer, tar upp omständigheter kring det formella överklagningsbara biståndsbeslutet. Däremot berörs inte frågan huruvida man bör eller inte bör ge besked om beslutet redan under mötet eller hur man ska förhålla sig till klienters eventuella önskemål om ett muntligt besked. Men bland andra Cedersund (1992) menar i sin studie av tjugofem biståndsärenden att klienter ofta vill få besked redan under mötet om hur beslutet kommer att bli. I de samtal som Cedersund studerade blev endast ett fåtal klienter utan besked om hur beslutet skulle komma att bli. Hon drar slutsatsen att det skriftliga beslutet inte i första hand är ett led i kommunikationen mellan handläggare och klient, utan en dokumentation avsedd för socialkontorets arkiv. När det gäller besked under mötet tyder resultatet i vår studie, liksom i Cedersunds, på att det är vanligt att klienten får besked om beslutet redan under mötet. I Norrköping och Östhammar uppgav klienten eller handläggaren eller både klienten och handläggaren i runt tre fjärdedelar (i Karlstad och Upplands Väsby ännu

fler) av ärendena att ett beslut hade meddelats (ej i tabell)²⁰. Det är dessa ärenden som ingår i analysen om vilket beslut som meddelades under mötet (se tabell 4:14).

Oftast var handläggare och klient överens om att det besked som givits var att ansökan skulle beviljas. Som tabellen nedan visar var det vanligast i Upplands Väsby (i 90 procent av ärendena) och minst vanligt i Östhammar (strax under 70 procent av ärendena). Det näst vanligaste var att klienten efter mötet uppgav att ansökan hade beviljats, medan handläggaren uppgav att hon inte visste om den skulle komma att beviljas eller avslås. Denna grupp var relativt sett större i Östhammar.

Tabell 4:14. *Beviljande och avslag under mötet. Överensstämmelse. Andel av ärenden där klient eller handläggare uppgav att besked hade givits. Antal ärenden i parentes.*

	Karlstad	Norr-köping	Upplands Väsby	Östhammar	Totalt
Klient och handläggare uppgav "Beviljas"	80 (49)	86 (42)	92 (71)	67 (28)	81 (190)
Klienten uppgav beviljas, handläggaren uppgav "Vet ej" eller "Avslag"	15 (9)	14 (7)	7 (5)	19 (8)	14 (29)
Klienten uppgav "Avslag" och handläggaren "Beviljas"	2 (1)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (1)
Klient och handläggare uppgav "Avslag"	3 (2)	0 (0)	1 (1)	14 (6)	5 (9)
Totalt	100 (61)	100 (49)	100 (77)	100 (42)	100 (229)

Klientens framtida försörjning

De frågor som nu följer rör inte i första hand den ansökan om socialbidrag som klienten lämnat eller diskuterat vid sitt besök på socialkontoret. Frågorna rör snarare klientens livssituation och omständigheter i allmänhet, frågor som vi i ett tidigare resonemang ansåg kunde kopplas till klientens framtida försörjning. Vi undersökte om handläggarna hade kännedom om sådant som klientens kontakter med sjukvård och psykiatri, klientens skulder, klienten hälsa och vad klienten behövde för att få en bättre eko-

20 Klienterna fick följande frågor: *Du har alltså sökt försörjningsstöd. Kunde handläggaren redan idag bedöma om du skulle få pengar eller inte?* och *Vad gjorde handläggaren för bedömning? Kommer din ansökan att bli beviljad eller inte?* Handläggarna fick frågorna: *Har du gett klienten något muntligt besked om hur beslutet kommer att bli?* och *Kommer du att bevilja det sökta biståndet eller inte?*

nomi. Av intresse är både handläggarens kännedom om klientens situation och hur överensstämmande klienternas och handläggarnas svar är.

Klientens kontakter med andra instanser

Vi inleder detta avsnitt med en analys av klienternas och handläggarnas uppfattningar om klientens kontakter med andra instanser. För att kunna utreda rätten till ekonomiskt bistånd behöver handläggarna ha kännedom om vissa av klienternas kontakter med andra instanser och myndigheter. De behöver t.ex. veta om klienten har besökt arbetsförmedlingen eller deltagit i ett kommunalt arbetsmarknadsprojekt. Andra kontakter som klienterna har är kanske inte direkt kopplade till rätten till ekonomiskt bistånd men kan ha betydelse för deras möjligheter till självförsörjning i framtiden. Vissa kontakter gäller både den aktuella utredningen och självförsörjningsmålet (Socialstyrelsen, 2000).

Man kan förvänta sig att arbetsmarknadsrelaterade kontakter i de allra flesta fall rör rätten till bistånd. I de fyra kommunernas riktlinjer poängterades att arbetslösa måste stå till arbetsmarknadens förfogande för att vara berättigade till bistånd och att de även måste delta i kompetenshöjande verksamhet som de erbjuds. Huruvida klienten har kontakter med sjukvården och psykiatrin kan ha betydelse för rätten till bistånd till exempel i de fall klienten upplever sig sjuk men inte är sjukskriven. Att medverka till en bedömning av den egna hälsan blir då av betydelse. Men dessa kontakter kan också vara viktiga för klientens möjligheter att bli självförsörjande på lång sikt.

Avsnittet bygger på frågor som på grund av frågeformulärets konstruktion besvarades i 435 ärenden²¹. Av kommunernas ärenden är det som lägst 74 procent och som högst 87 procent som ingår. I formuläret angavs över 33 specifika svarsalternativ som såg olika ut i kommunerna (t.ex. lokala vårdinstitutioner, föreningar och arbetsmarknadsprojekt). Utifrån dessa har vi skapat sju bredare kategorier: *Kontakter kring arbetsmarknad* (t.ex. arbetsförmedling och AF Resurs), *fysisk hälsa* (t.ex. vårdcentral, läkare) *psykisk hälsa* (t.ex. vuxenpsykiatrisk mottagning), *barn och ungdom* (t.ex. BUP), *missbruk, budget-/skuldrådgivning* och *kriminal-/frivård*.

De sistnämnda fyra kategorierna (barn- och ungdom, missbruk, bud-

21 Klienterna respektive handläggarna fick först följande frågor: *Har du haft någon kontakt med någon eller några av dessa instanser eller myndigheter under de senaste fyra veckorna?* respektive *Vet du om klienten har haft någon kontakt med några andra instanser, avdelningar eller myndigheter under de senaste fyra veckorna?* De som uppgav minst en kontakt enligt ovan fick frågorna: *Har du någon regelbunden, stödjande eller behandlingsinriktad kontakt med någon av dessa?* respektive *Har klienten någon regelbunden, stödjande eller behandlingsinriktad kontakt med någon av dessa?*

get-/skuldrådgivning samt kriminal-/frivård) nämndes i så få ärenden att det inte var möjligt att dra några slutsatser kring klienters och handläggares överensstämmelse ifråga om svar rörande dem. Presentationen begränsas därför till de tre förstnämnda kategorierna.

Som tabell 4:15 visar var det vanligast att arbetsmarknadsrelaterade kontakter och kontakter avseende den fysiska hälsan uppgavs. Dessa uppgavs av klient och/eller handläggare i drygt vart fjärde ärende. Kontakter avseende den psykiska hälsan var något mindre vanliga. I Östhammar uppgavs, jämfört med de andra kommunerna, mindre ofta arbetsmarknadskontakter men oftare kontakter avseende psykisk hälsa. I Norrköping var det tvärt om; arbetsmarknadskontakter uppgavs ofta, och kontakter avseende psykisk hälsa uppgavs sällan.

Tabell 4:15. Klientens kontakter med andra instanser. Andel ärenden där klient och/ eller handläggare uppgett en kontakt. Flera svarsalternativ fick anges. 296 svar fördelade på 233 ärenden.

	Karlstad	Norr- köping	Upplands- Väsby	Öst- hammar	Totalt
Arbetsmarknadskontakt	40 (30)	46 (41)	40 (34)	24 (11)	39 (116)
Kontakt avseende fysisk hälsa	41 (31)	40 (36)	33 (28)	40 (18)	38 (113)
Kontakt avseende psykisk hälsa	19 (14)	14 (13)	28 (24)	36 (16)	23 (67)
Totalt	100 (75)	100 (90)	100 (86)	100 (45)	100 (296)

Ifråga om överensstämmelse mellan klient och handläggare vad gäller kontakter framträder relativt stora skillnader. Som framgår av tabell 4:16 överensstämmer svaren som rör arbetsmarknadskontakter i nästan nio av tio ärenden där kontakten uppges. När det gäller kontakter avseende psykisk hälsa faller andelen till två tredjedelar, och när det gäller kontakter avseende fysisk hälsa är svaren överensstämmande i hälften av ärendena.

En jämförelse mellan kommunerna visar att när det gällde kontakterna avseende fysisk och psykisk hälsa hade Östhammar och Upplands Väsby jämförelsevis hög samstämmighet mellan handläggare och klient, medan Norrköping hade en låg. Även ifråga om arbetsmarknadskontakter låg Östhammar och Upplands Väsby högt med 85 respektive 91 procent överensstämmande svar, men Norrköping låg ännu högre. Resultatet i Norrköping kan bero på att socialbidragsverksamheten där var placerad på arbetsmarknadskontoret och att man tycktes fokusera på arbetsmarknadsinriktade åtgärder. Den kategori som hade lägst andel samstämmiga svar var kontakter avseende fysisk hälsa.

När svaren inte överensstämde ifråga om arbetsmarknadskontakter och kontakter rörande den fysiska hälsan var det oftast klienterna som uppgav kontakten. När det gällde kontakter rörande psykisk hälsa varierade samstämmigheten mellan klienters och handläggares svar i kommunerna. Sammantaget var det något vanligare att handläggarna uppgav sådana kontakter.

Tabell 4:16. Klientens arbetsmarknadskontakter. Överensstämmelse. Andel av ärenden där kontakten uppgavs. Antal ärenden i parentes.

	Karlstad	Norr-köping	Upplands Väsby	Öst-hammar	Totalt
Klient och handläggare uppgav kontakten	77 (23)	93 (38)	85 (29)	91 (10)	86 (100)
Klient men inte handläggare uppgav kontakten	17 (5)	5 (2)	9 (3)	9 (1)	9 (11)
Handläggare men inte klient uppgav kontakten	7 (2)	2 (1)	6 (2)	0 (0)	4 (5)
Totalt	100 (30)	100 (41)	100 (34)	100 (11)	100 (116)

Tabell 4:17. Klientens kontakter rörande psykisk hälsa. Överensstämmelse. Andel av ärenden där kontakten uppgavs. Antal ärenden i parentes.

	Karlstad	Norr-köping	Upplands Väsby	Öst-hammar	Totalt
Klient och handläggare uppgav kontakten	64 (9)	54 (7)	71 (17)	69 (11)	66 (44)
Klient men inte handläggare uppgav kontakten	21 (3)	23 (3)	8 (2)	19 (3)	16 (11)
Handläggare men inte klient uppgav kontakten	14 (2)	23 (3)	21 (5)	12 (2)	18 (12)
Totalt	100 (14)	100 (13)	100 (24)	100 (16)	100 (67)

Tabell 4:18. Klientens kontakter rörande fysisk hälsa. Överensstämmelse. Andel av ärenden där kontakten uppgavs. Antal ärenden i parentes.

	Karlstad	Norr-köping	Upplands Väsby	Öst-hammar	Totalt
Klient och handläggare uppgav kontakten	45 (14)	42 (15)	61 (17)	61 (11)	50 (57)
Klient men inte handläggare uppgav kontakten	45 (14)	42 (15)	29 (8)	17 (3)	35 (40)
Handläggare men inte klient uppgav kontakten	10 (3)	17 (6)	11 (3)	22 (4)	14 (16)
Totalt	100 (31)	100 (36)	100 (28)	100 (18)	100 (113)

När det gäller bakgrundsfaktorerna kan vissa tendenser skönjas. Bland annat tycktes handläggarens utbildning ha viss betydelse. I ärenden där handläggaren hade högre utbildning, särskilt socionomexamen, var det något vanligare att klient och handläggare gav överensstämmande svar. Om klienten var utrikes född var uppgifterna om klientens kontakter mindre överensstämmande än vad som var fallet med svenska klienter. Handläggarna tycktes sakna kännedom om de utrikesföddas arbetsmarknadsrelaterade kontakter och deras kontakter rörande fysisk hälsa, medan utrikes födda klienterna valde att inte uppges de kontakter rörande psykisk hälsa som handläggarna hade uppgivit. Varken klientens levnadsförhållanden eller ärendets bakgrund (gammalt eller nytt) tycktes ha någon betydelse för hur samstämmiga klient och handläggare var i sina svar rörande klientens kontakter (ej i tabell).

Skulder

Ekonomiskt bistånd till skulder kan enligt socialtjänstlagen ges under vissa betingelser. Enligt Dellgran (Puide, 2000) är det främst ansökningar om hyresskulder som bifallits, och då efter individuell prövning och med stark betoning på rehabilitering. I Socialstyrelsens Handbok om ekonomiskt bistånd (Socialstyrelsen, 2000) tas inte skulder upp alls, men det görs i den reviderade upplagan. Regeringsrätten har i ett par domar beslutat att bistånd ska utgå när bostadsskulden har uppkommit under en period då klienten inte uppnått skälig levnadsnivå (RÅ 84 2:27 och RÅ 1986 ref 9). Bland kommunerna i studien nämnde Upplands Väsby och Östhammar skulder i sina riktlinjer. De skulder som angavs som möjliga att bifalla var barnomsorgsskulder och hyresskulder. Dellgran (2000) bedömde att många socialkontor har förhållandevis bristfälliga kunskaper om klienternas skuldsituation. Normalt påverkas inte rätten till bistånd eller biståndets storlek av klienternas eventuella skulder. Handläggarna behöver alltså inte ha kännedom om deras skuldbörda i den mån utredningen gäller rätten till ekonomiskt bistånd. Det är dock tänkbart att större skulder har betydelse för klienternas motivation och möjligheter att bli självförsörjande. Samtliga intervjupersoner fick frågan²² om klienten hade skulder. Analysen bygger på 556 ärenden. Resultaten har relaterats till skuldens storlek. Dessa uppgifter bygger enbart på klientsvar. Att kli-

22 Klienterna respektive handläggarna fick följande frågor: *Har du några skulder?* respektive *Har klienten några skulder?* Klienter som hade skulder enligt ovan fick följdfrågan: *Hur stora då ungefär?* Av misstag kom ytterligare en följdfråga att ställas endast i två av de fyra kommunerna, Upplands Väsby och Norrköping. Frågan löd: *Hur stor del av summan är studieskulder?*

enternas svar ifråga om skulder är riktiga får stöd i Dellgrans studie som visade att tre av fyra skuldrådgivningsklienter kände till vilka skulder de hade och ungefär hur stora de var.

Man kan inledningsvis konstatera att 70–80 procent av klienterna uppgav att de hade skulder. I cirka hälften av dessa ärenden var klient och handläggare överens om att klienten hade skulder. I cirka en tiondel av ärendena var de överens i den meningen att ingen av dem uppgav någon skuld. När svaren inte överensstämde var det oftast (i en tredjedel av ärendena) klienten som uppgivit en skuld. Sammantaget betyder det, utifrån klienternas uppgifter, att tre av fyra klienter hade skulder och dessa var jämnt fördelade över kommunerna. Det var mindre vanligt att klienterna uppgav skuldfrihet eller att handläggarna svarade att de inte visste. Andelen svar där handläggarna uppgivit att klienterna hade skulder och klienterna uppgivit att de var skuldfria var endast 2 procent.

Tabell 4:19. Klientens skulder. Överensstämmelse. Andel ärenden av samtliga. Antal ärenden inom parentes.

	Karlstad	Norrköping	Upplands Väsby	Östhammar	Totalt
Klient och handläggare uppgav skuld	37 (55)	42 (64)	46 (70)	52 (54)	44 (243)
Klient uppgav skuld. Handläggare uppgav ej skuld/vet ej	37 (56)	39 (60)	31 (47)	22 (23)	33 (186)
Varken klient eller hand- läggare uppgav skuld	20 (30)	7 (10)	8 (12)	13 (13)	12 (65)
Klient uppgav ej skuld. Handläggaren svarade vet ej	4 (6)	10 (15)	11 (16)	11 (11)	9 (48)
Handläggare men inte klient uppgav skuld	2 (3)	2 (3)	4 (6)	2 (2)	2 (14)
Totalt	100 (150)	100 (152)	100 (151)	100 (103)	100 (556)

Andelen överensstämmande svar mellan klienterna och handläggarna varierade med skuldens storlek. Ju större skulder klienterna uppgav, desto större samstämmighet. I de ärenden där klienterna uppgav skulder som understeg 5000 kr var de överens med handläggarna i drygt en tredjedel av fallen. Av de ärenden där klienterna uppgett en skuld på 200 000 kr eller mer kände 70 procent av handläggarna till att klienten hade skulder. Men fortfarande svarade en knapp tredjedel av handläggarna i denna grupp att de antingen inte visste ifall klienten hade skulder eller att klienterna inte hade några skulder (ej i tabell). Dessa resultat stödjer möjligtvis Dellgrans bedömning

att många socialkontor har förhållandevis bristfälliga kunskaper om klienternas skuldsituation. Handläggarna kände till klienternas skulder i något större utsträckning i nya ärenden än i gamla, 53 procent respektive 39 procent. Handläggarna tycktes ha mindre kännedom om skulder hos utrikes födda klienter än hos klienter med svensk bakgrund. Övriga bakgrundsvariabler tycktes inte ha betydelse för överensstämmelsen mellan klienters och handläggares svar rörande klientens skulder.

Hälsa

Enligt prop. 1996/97:124 ska en person som söker ekonomiskt bistånd stå till arbetsmarknadens förfogande om denne inte har försörjningshinder. Ett exempel på försörjningshinder är bristande hälsa. En klients hälsa kan vara avgörande för dennes möjligheter att bli självförsörjande. Enligt Handbok om ekonomiskt bistånd (2000) ska en utredning klargöra vilka försörjningshinder som finns och leda till försök att hitta lösningar för att undanröja dessa hinder. Följaktligen skulle man kunna förvänta sig att handläggarna hade en relativt god kännedom om klienternas allmänna hälsotillstånd. I riktlinjerna i två av kommunerna angavs att läkarintyg skulle uppvisas vid sjukdom. I riktlinjerna från Norrköping angavs att läkarintyg skulle uppvisas om klienten hade haft upprepade korttidsfrånvaro i de projekt som han/hon deltagit i. Hälsa tycktes i första hand omtalas i riktlinjerna i samband med prövningen av försörjningsstödet.

Alla intervjuade klienter fick en fråga om sitt allmänna hälsotillstånd och samtliga svarade²³. Av handläggarna svarade 448. Bortfallet på cirka 120 handläggare berodde på att dessa inte ansåg sig känna klienterna tillräckligt väl för att kunna besvara frågan. Bortfallet varierade mellan kommunerna. I Östhammar var det lägst (7 procent) och i Upplands Väsby högst (28 procent).

Bedömningen av hälsan gjordes på en skala med fem steg, från ”*mycket dåligt*” till ”*mycket bra*”. Som tidigare nämnts i rapportens klientavsnitt uppgav de intervjuade klienterna betydligt sämre allmänt hälsotillstånd än befolkningen i stort. Endast 43 procent av klienterna uppgav att de hade ett gott eller ett mycket gott allmänt hälsotillstånd jämfört med 76 procent för befolkningen i stort. 28 procent uppgav sig ha ett dåligt eller ett mycket dåligt hälsotillstånd mot 6 procent för riket (ULF:1994–96). Här fokuseras frågan om överensstämmelse.

23 Klienterna respektive handläggarna fick följande frågor: *Hur bedömer du ditt allmänna hälsotillstånd? Är det mycket gott, gott, någorlunda, dåligt eller mycket dåligt?* Respektive *Hur bedömer du den här klientens allmänna hälsotillstånd? Är det mycket gott, gott, någorlunda, dåligt eller mycket dåligt?*

I Tabell 4:20 jämförs klienternas och handläggarnas svar utifrån hur långt ifrån varandra de låg på svarsskalan. Skillnad på ett skalsteg har bedömts som om svaren var överensstämmande. Resultatet i tabell 4:20 berättar endast hur klient och handläggare bedömt klientens allmänna hälsotillstånd jämfört med varandra. Klienternas hälsa beskrivs ingående i kapitel 3. För att få resultatet att *HL (handläggare) var två steg bättre än KL (klient)* kan exempelvis klienten ha svarat ”dåligt” och handläggaren svarat ”gott” eller så har klienten svarat ”någorlunda” och handläggaren ”mycket gott”.

När man accepterat en skillnad på *ett skalsteg* var klient och handläggare överens om klientens hälsotillstånd i fyra av fem ärenden. Det betyder exempelvis att om handläggaren hade uppgivit att klientens hälsa var *mycket bra* och klienten uppgivit att den var *bra* betraktades de som överens. Andelen överensstämmande svar varierade mellan 76 procent i Karlstad och 85 procent i Östhammar. I de fall svaren inte överensstämde var det något vanligare att handläggarna hade bedömt klienternas hälsa som sämre än vad klienterna hade gjort. Det var vanligast att handläggarna i Upplands Väsby bedömde klienternas hälsa som sämre än vad klienterna själva gjorde (19 procent av ärendena) och minst vanligt i Norrköping (5 procent). Upplands Väsby hade också lägst andel ärenden där handläggarna bedömde klienternas hälsa som *bättre* än vad klienterna gjorde (3 procent) och Norrköping hade högst andel (15 procent).

Tabell 4:20. Klienternas allmänna hälsotillstånd. Överensstämmelse. Andel ärenden av samtliga svarande. Antal ärenden inom parentes.

	Karlstad	Norrköping	Upplands Väsby	Östhammar	Totalt
Handläggare tre steg sämre än klient	4 (5)	0 (0)	4 (4)	0 (0)	2 (9)
Handläggare två steg sämre än klient	10 (13)	5 (6)	15 (16)	10 (10)	10 (45)
Handläggare och klient var överens	76 (95)	81 (95)	79 (86)	85 (82)	80 (358)
Handläggare två steg bättre än klient	8 (10)	14 (16)	3 (3)	4 (4)	7 (33)
Handläggare tre steg bättre än klient	2 (2)	1 (1)	0 (0)	0 (0)	1 (3)
Totalt	100 (125)	100 (118)	101 (109)	99 (96)	100 (448)

När vi analyserat bakgrundsfaktorernas betydelse för hur väl klientens och handläggarens svar överensstämde har vi även tagit med skillnader på ett skalsteg (ej i tabell). De fem svarsalternativen från ”mycket gott” till ”mycket dåligt” har jämförts för varje ärende.

Analysen visar att om klienten var utrikes född gjorde handläggarna oftare en mer positiv bedömning av klientens hälsa (1–3 steg) än klienten själv, jämfört med om klienten hade svensk bakgrund; 44 procent respektive 20 procent av ärendena.

När det gäller klienternas levnadsförhållanden bedömde handläggarna oftare klientens hälsa *som bättre* än klienten själv för de klienter som hade sämst levnadsförhållanden (50 procent av dessa ärenden), jämfört med klienter med medelmåttiga levnadsförhållanden (30 procent av dessa ärenden) eller med goda levnadsförhållanden (13 procent av dessa ärenden). Handläggarens bedömning var oftast ett eller två steg bättre än klientens. Handläggaren bedömde klientens hälsa *som sämre* än klienten i 50 procent av ärendena för dem som hade goda levnadsförhållanden, i 34 procent av ärendena för klienter som hade medelmåttiga levnadsförhållanden och i 20 procent av ärendena för klienter med de sämsta levnadsförhållandena.

Om man ser till handläggarnas utbildning finns en tendens att handläggare med högre utbildning oftare bedömde klientens hälsa som 2–3 skalsteg sämre än vad klienten gjorde (13 procent av ärendena) jämfört med handläggare som endast hade gymnasieutbildning (cirka 7 procent). Denna tendens var inte tydlig när det gällde mindre skillnader mellan klient och handläggare. Då bortfallet förmodas vara större i nya ärenden analyserades inte betydelsen av ett ärendes ålder för överensstämmande svar rörande klientens hälsa.

Klientens behov av en varaktigt förbättrad ekonomisk situation

Enligt prop. 1996/1997:124 ska socialtjänstens insatser utformas på ett sådant sätt att klienterna så snart som möjligt kan bli självförsörjande. I samtliga av studiens kommuner nämns målet om självförsörjning i allmänna ordalag i riktlinjerna. I två av kommunerna, Norrköping och Östhammar, står det i riktlinjerna att man ska samverka med andra instanser och myndigheter för att nå målet om självförsörjning. I Karlstads riktlinjer står det att handlingsplaner, som bl.a. ska innehålla den sökandes situation samt kort- och långsiktiga mål, ska göras. Vidare står det att vid behov ska socialsekreterare kopplas in i ärendet för att analysera och bedöma vad klienten behöver för att nå målet egen försörjning.

Ett lagstiftat mål i socialbidragsärenden är att insatserna skall hjälpa klienten att på sikt bli självförsörjande. Detta mål är klient och handläggare kanske oftast överens om, men frågan är om de också är överens om vägen dit? I våra intervjuer ställde vi just frågan vad klienten behöver för

att uppnå en varaktigt förbättrad ekonomisk situation²⁴. De svarande fick en lista med sex fasta svarsalternativ (arbete, daghemsp plats, arbetsträning, utbildning och svenskundervisning) att ta ställning till. Flera svarsalternativ fick väljas.

Många valde att ge ett öppet svar utöver de fasta alternativen och dessa svar har kategoriserats i efterhand. Kategorin *Förändrad hem-/anhörig-situation* består av svar där lösningen på försörjningssvårigheterna helt eller delvis kopplas till en annan familjemedlems situation. Exempel på sådana svar är ”mer stöd till den handikappade dottern”, ”se till att det fungerar i skolan för pojken” och ”att hennes man blir frisk”. Kategorin *Förändrad inställning/livssituation* består av svar som antingen berör klientens inställning till att bli självförsörjande eller dennes psykiska välbefinnande och mognad, exempelvis ”ändrad attityd – acceptera arbeten som inte är just sådana han har tänkt sig”, ”att få må bra, avstressad situation” och ”först komma till rätta med sig själv, inse att hustrun har lämnat honom för gott”. I kategorin *Utredning behövs* angav svaren att någon form av kartläggning eller utredning behövdes för att komma vidare i ärendet, exempelvis ”utredning av eventuellt mentalt handikapp” och ”utredning om vad han kan göra, hans kapacitet angående arbete”.

I tabell 4:21 över de svar som förekommer i frågan har antingen klient, handläggare eller klient *och* handläggare uppgett svarsalternativet. Många av svaren kan delas in i någon av följande två grupper: Den ena svarsgruppen anger ett *mål*, exempelvis att få ett arbete, som när det uppnås innebär en förbättrad ekonomisk situation. Andra alternativ som tillhör denna grupp är a-kassa/alfa, socialförsäkring och Vinna på V75/Lotto. Den andra gruppen består av svar som anger *medel* för att nå målet en varaktigt förbättrad ekonomisk situation. I denna grupp ingår alla övriga alternativ förutom ”utredning behövs”. I den första gruppen (mål) är arbete det dominerande svaret. Sju av tio angivna svar tillhör denna kategori. Näst vanligast är socialförsäkringar med 12 procent av svaren. De övriga två kategorierna har bara någon procent. I den andra gruppen (medel) är utbildning det vanligaste svaret (procent), följt av förbättrad hälsa (15 procent), budget-/skuldrådgivning (12 procent) och arbetsträning (8 procent).

24 Klienterna respektive handläggarna fick följande fråga: *Vad behöver du för att varaktigt förbättra din ekonomiska situation?* respektive *Vad tror du att den här klienten behöver för att varaktigt förbättra sin ekonomiska situation?*

Tabell 4:21. Klientens behov för att varaktigt förbättra sin ekonomiska situation. Andel ärenden där svarsalternativet uppgavs av klient och/eller handläggare. Flera svarsalternativ fick anges. Antal ärenden i parentes.

Arbete	74 (424)
Socialförsäkring	8 (43)
A-kassa/alfa	1,5 (9)
Vinna på V75/Lotto	1,4 (8)
Utbildning	25 (140)
Förbättrad hälsa	15 (87)
Budget-/skuldrådgivning	12 (70)
Arbetsträning	12 (66)
Förändrad inställning/livssituation	10 (56)
Svenskundervisning	8 (44)
Bli fri från missbruk	5,5 (31)
Få bostad	5 (29)
Förändrad hem-/anhörigsituation	4 (24)
Daghem	2 (13)
Utredning behövs	3,3 (19)

Ifråga om överensstämmelse mellan klient och handläggare utmärkte sig svarsalternativet *arbete* där svaren är samstämmiga i nästan sex av tio fall. Kategorierna med högst andel överensstämmande svar därefter var svenskundervisning, utbildning, förbättrad hälsa och socialförsäkring. I dessa kategorier svarade parterna samstämmigt i cirka en fjärdedel av fallen. Svaren i de övriga kategorierna överensstämde mer sällan.

När klient och handläggare inte hade samma uppfattning angav handläggarna vissa svarsalternativ oftare än klienterna. Det gällde svar som att *bli fri från missbruk*, *arbetsträning* och *svenskundervisning*, men även *socialförsäkring*, *förändrad inställning/livssituation* och *utbildning*. För alternativen *arbete*, *bostad* och *vinna på V75/Lotto* var det tvärtom; fler klienter än handläggare angav dem.

Det betyder att handläggarna i högre grad angett svarsalternativ som utgör *medel* som ska underlätta för klienterna att få ett jobb, medan klienterna i högre utsträckning angett *målet* arbete, men inte några medel för att ta sig dit.

Tabell 4:22. Klientens behov för att varaktigt förbättra sin ekonomiska situation. Överensstämmelse. Andel av ärenden där svarsalternativet uppgavs. Flera svarsalternativ fick anges.

	Klient och handläggare uppgav alternativet	Klient men inte handläggare uppgav alternativet	Handläggare men inte klient uppgav alternativ	Totalt
Arbete	59 (249)	29 (124)	12 (51)	100 (424)
Socialförsäkring	25 (11)	19 (8)	56 (24)	100 (43)
A-kassa/alfa	11 (1)	33 (3)	56 (5)	100 (9)
Vinna på V75/Lotto	0 (0)	100 (8)	0 (0)	100 (8)
Utbildning	25 (35)	25 (35)	50 (70)	100 (140)
Förbättrad hälsa	27 (23)	33 (29)	40 (35)	100 (87)
Budget-/skuldrådgivning	15 (10)	41 (29)	44 (31)	100 (70)
Arbets träning	8 (5)	21 (14)	71 (47)	100 (66)
Förändrad inställning/livs-situation	2 (1)	36 (20)	62 (35)	100 (56)
Svenskundervisning	25 (11)	9 (4)	66 (29)	100 (44)
Bli fri från missbruk	16 (5)	7 (2)	77 (24)	100 (31)
Få bostad	14 (4)	59 (17)	27 (8)	100 (29)
Förändrad hem-/anhörig-situation	12 (3)	42 (10)	46 (11)	100 (24)
Daghem	8 (1)	61 (8)	31 (4)	100 (13)
Utredning behövs	5 (1)	21 (4)	74 (14)	100 (19)
Totalt	34 (360)	30 (315)	36 (388)	100 (1063)

Inledningsvis ställdes frågan om klient och handläggare var överens om vägen fram till en varaktigt förbättrad ekonomisk situation. Svaren pekar möjligen på att klient och handläggare inte delade uppfattningen att de i socialbidragsarbetet befann sig ”på väg” eller i en process mot ett mål. Klienten upplever kanske att han/hon hamnat i bidragssituationen på grund av yttre omständigheter, som arbetsmarknadens krav, problem med någon familjemedlem eller omständigheter kring en invandringssituation, och man ser socialbidraget som en ekonomisk lösning tills omständigheterna förändrats. Handläggaren, å sin sida, ska betrakta klientens problem som individuellt. Socialbidraget ska vara villkorat, klienten ska göra vad som är möjligt för att förbättra sina möjligheter att bli självförsörjande. Resultaten som redovisats reser frågan i vilken utsträckning klient och handläggare har en gemensam syn på den process som de tillsammans är inne i under bidragsperioden. Vad blir följden om de inte har en gemensam syn? Om handläggaren menar att klienten behöver en viss insats medan klienten inte anser det, hur motiverad är då klienten att ta emot eller delta i denna insats? Bakgrundsfaktorerna tycks sakna betydelse för graden av överensstämmelse mellan klient och handläggare i fråga om klientens behov för att uppnå en varaktigt förbättrad ekonomisk situation.

Sammanfattning och kommentar

Klientens aktuella försörjning

- I en majoritet av ärendena var klientens orsak till besöket på socialkontoret att söka ekonomiskt bistånd. Ofta angav klienter och handläggare ytterligare en orsak i ett öppet svar. Klienterna beskrev oftare än handläggarna orsaken som att *Diskutera jobb/praktik/studier och framtiden*. Handläggare beskrev oftare än klienter orsaken som *Allmän uppföljning/Hur går det?*
- Att något krav ställdes på klienten uppgavs av klient eller handläggare i cirka 70–85 procent av kommunernas ärenden. De i särklass vanligaste kraven var *Kontakta af/söka jobb/visa lista på sökta jobb* samt *Lämna kompletterande handlingar*. I Karlstad och Norrköping, de specialiserade kommunerna, ställdes krav oftare än i Upplands Väsby och Östhammar.
- I alla kommuner var det vanligt, cirka 70–90 procent av svarsgruppen, att handläggare och/eller klient uppfattat att ett besked om beslut hade lämnats muntligt under det aktuella mötet. Det var vanligast i Upplands Väsby att besked om beslut hade lämnats redan under mötet.
- I 70 procent av ärendena var klient och handläggare överens om att orsaken till besöket var att söka socialbidrag.
- I cirka två tredjedelar av svaren var klient och handläggare överens beträffande de officiella försörjningskällorna som lön, socialbidrag och a-kassa. När det gällde de inofficiella försörjningskällorna som lån, sålda ägodelar eller besparingar var svaren till 80 procent *inte överensstämmande*. Oftast var det klienten som uppgav en inofficiell försörjningskälla. Handläggare med högskoleutbildning uppgav samma försörjningskälla som klienten något oftare än gymnasieutbildade handläggare.
- I ärenden där krav förekom uppgav klient och handläggare samma krav i mindre än *en tredjedel* av ärendena genomsnittligt. Det var vanligare att handläggare uppgav något krav. Mest överensstämmande var klient och handläggare ifråga om krav som rörde arbete och kompletterande handlingar. Minst samstämmiga när det gällde krav var svaren i Karlstad (13 procent).
- I de flesta fall var klient och handläggare överens om att biståndet skulle beviljas. I de fall klient och handläggare hade olika uppfattningar hade klienten oftast uppfattat att ansökan skulle beviljas, medan handläggaren sade sig inte veta hur beslutet skulle bli.

Klientens framtida försörjning

- Klientens vanligaste kontakter var arbetsmarknadsrelaterade (27 procent), rörde den fysiska hälsan (26 procent) och den psykiska hälsan (15 procent).
- Det dominerande svaret på vad klienterna behövde för att varaktigt förbättra sin ekonomiska situation var *arbete*. Medan klienterna talade om *mål* talade handläggarna om *medel*.
- Vanligast var att handläggare och klient var överens ifråga om klientens arbetsmarknadskontakter (86 procent). De var mindre ofta överens beträffande kontakter som rörde den psykiska hälsan (66 procent) och minst ofta överens ifråga om kontakter rörande den fysiska hälsan (50 procent). Det var oftast klienten som uppgav en kontakt. I ärenden med socionomutbildade handläggare tenderade samstämmigheten mellan klient och handläggare att vara högre. I ärenden där klienten var utrikes född tenderade samstämmigheten beträffande klientens kontakter att vara lägre.
- 77 procent av klienterna uppgav att de hade skulder. Mest samstämmiga ifråga om huruvida klienter hade skulder var klienter och handläggare i Östhammar (65 procent samstämmiga svar). Minst samstämmiga var svaren i Norrköping. I de fall klienterna hade uppgivit skulder på 200 000 kr eller mer sa knappt 30 procent av handläggarna att de antingen inte visste om klienten hade skulder eller att klienten inte hade några skulder. Det var vanligare att handläggarna kände till skulder i nya ärenden än i gamla. Det var vanligare att handläggare kände till skulder för klienter med svensk bakgrund än för klienter med invandrarbakgrund.
- Om man accepterar ett skalstegs skillnad mellan klient och handläggare på hälsoskalan var de överens i fyra av fem ärenden. I vilken utsträckning klient och handläggare var överens om klientens hälsa tycktes variera med klientens etniska bakgrund, klientens levnadsförhållanden och handläggarens utbildning.
- Förutom ifråga om svarsalternativet *arbete* var det mindre vanligt att klienter och handläggare var överens om vad klienten behövde för att varaktigt förbättra sin ekonomiska situation. Det var vanligare att klienterna uppgav behov av direkt inkomstbringande aktiviteter som arbete och V75/Lotto än att handläggarna gjorde det. Det var vanligare att handläggarna uppgav behov som exempelvis arbetsträning och svenskundervisning, som på sikt kan leda till varaktigt förbättrad ekonomi.

I detta kapitel ställdes inledningsvis frågor om hur resultaten kan visa vilken slags utredning handläggarna gör i studiens ärenden. Resultaten för frågorna som rörde klientens aktuella försörjning visar att klient och handläggare över lag är överens om det som kanske kan kallas ”standardinslag” vid ett besök på socialkontoret. Man är överens om att orsaken till dagens besök är att söka bistånd och i de flesta fall också att ansökan beviljades muntligt redan under besöket. Man är vidare överens om att krav har ställts när kraven är relaterade till att vara aktivt arbetssökande och till att visa upp fullständiga handlingar i sin ansökan. Dessa krav är kopplade till de två förutsättningar för rätten att få socialbidrag som tydligast uttrycks i lagstiftningen, nämligen att klienten dels måste visa att han eller hon inte kan tillgodose sina behov på annat sätt än med socialbidrag, dels att han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande (Handbok i ekonomiskt bistånd s. 83 ff.).

Överensstämmelsen mellan klient och handläggare blir mindre när det gäller krav av andra slag, t.ex. att söka läkare eller att ta kontakt med någon annan enhet på socialförvaltningen. Uppfattningarna går också isär när det gäller klientens försörjningskällor av andra slag än de vanligaste (socialbidrag), som exempelvis lån och försörjning av anhörig. Enigheten mellan klient och handläggare tycks alltså gälla enskilda svarsalternativ snarare än särskilda frågor eller inslag i ärendet.

Angående frågorna som berörde klientens framtida försörjning var klient och handläggare generellt sett överens i samma grad som när det gällde frågorna om klientens aktuella försörjning. Också för dessa frågor tycktes man oftare ha lika uppfattning ifråga om svarsalternativ som relaterade till arbete. Klient och handläggare var till exempel oftare överens ifråga om klientens kontakter relaterade till arbetsmarknad än ifråga om kontakter som rörde psykisk och fysisk hälsa. Man var ofta överens om att arbete var det som klienten behövde för att få en förbättrad ekonomisk situation, men betydligt mer sällan överens om andra faktorer.

Sammantaget pekar resultaten mot att handläggarna, i den mån utredningar var avgränsade, främst lade tonvikten vid de formella förutsättningar som måste vara uppfyllda för att klienten ska ha rätt till bistånd och inte att skapa en helhetsbild av såväl försörjningshinder som resurser och behov hos den enskilde som förespråkas i Socialstyrelsens handbok i ekonomiskt bistånd (Socialstyrelsen 200).

Fokuseringen på och enigheten kring krav, kontakter och behov av arbete kan vara ett uttryck för handläggarnas ambition att fatta legitima beslut. I Norrköping och Karlstad innebar de specialiserade organisationerna att ärenden som ansågs vara av enbart ekonomisk karaktär handledes av ekonomihandläggare. Resultaten visade att överensstämmelsen mellan

klient och handläggare tenderade att vara mindre i Norrköping och Karlstad. Detta tyder på att utredningar i specialiserade organisationer som Norrköpings och Karlstads, i än högre grad begränsar sitt fokus till de i lagen beskrivna förutsättningarna för att bevilja eller avslå en ansökan.

I kapitlet redogjordes tidigare för den ojämlika maktfördelningen mellan klient och handläggare och för de motsättningar som klient och handläggare står inför i ansökningssituationen. Vi konstaterade att handläggaren måste väga behovet att legitimera sitt beslut mot klientens rätt till integritet. Mot bakgrund av detta kan bristande överensstämmelse mellan klient och handläggare få en annan innebörd. Att handläggaren inte känner till klientens situation, och att klient och handläggare inte är överens kan vara en följd av att handläggaren inte efterfrågat information under samtalet. Handläggaren kan, rätt eller fel, ha ansett att informationen inte var nödvändig för att utreda klientens hinder för och möjligheter till framtida försörjning. Detta motiveras måhända utifrån föreställningar om klientens rätt till integritet. Det behövs ytterligare analyser av klienternas situation och av de insatser som klienterna erbjuds för att förstå vad överensstämmelse och brist på överensstämmelse mellan klient och handläggare i olika frågor kan betyda för klienten och ärendearbetet.

Referenser

- Afsa, C. (1999) *Etat de santé et insertion professionnelle des bénéficiaires du RMI*. DREES, Etudes et Résultats, Nr 7, 1999.
- Arbetskraftsundersökningarna. SCB. (2004).
- Bergmark, Å. (1991). *Socialbidrag och försörjning. En studie av bidragstagande bland ensamstående utan barn*. Rapport i socialt arbete nr 55 – 1991. Stockholms universitet. Socialhögskolan.
- Bergmark Å. (1998). *Nyckelbegrepp i socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur.
- Bergmark, Å., & Bäckman, O. (2001). *Mot självförsörjning? Om avslutat långvarigt socialbidragstagande under 1990-talet.*, i: *Ofärd i välfärden*, SOU 2001:54. Kommittén Välfärdsbokslut.
- Bergmark, Å. (2000). Arbete med socialbidrag – organisation, metoder och insatser, i: Puide A (red) *Socialbidrag i forskning och praktik*. Centrum för utvärdering av socialt arbete, Gothenburg.
- Bergmark, Å., & Lundström, T. (1998). *Metoder i socialt arbete. Om insatser och arbetssätt i socialtjänstens individ- och familjeomsorg*. Socialvetenskaplig tidskrift, 5, 291–314.
- Bernler, G., Johnsson, L. (1995). *Den sociala journalen II : Tre bilder av socialtjänstens klient*. Institutionen för socialt arbete. Göteborgs Universitet.
- Billquist, L. (1999). *Rummet, mötet och ritualerna. En studie av socialbyrå, klientarbete och klientskapet*. Skriftserien. Institutionen för socialt arbete. Göteborgs universitet.
- Burmann, Ch., & Sellin, A. T. (2000). *Ausstiegsberatung für Sozialhilfeempfänger. Konzepte, Instrumente und Ergebnisse eines vergleichenden Modells*. Frankfurt am Main, Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge.
- Byberg, I. (2002). *Kontroll eller handlingsfrihet? En studie av organiserings betydelse i socialbidragsarbetet*. Institutionen för socialt arbete. Stockholms universitet Edsbruk: Akademityck AB.
- Byberg, I., & Lindquist, A-L. (2003). *Kompetensutveckling inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg: exempel och erfarenheter*. Rapport i socialt arbete. Institutionen för socialt arbete. Stockholms universitet.
- Byberg, I. (1998). *Arbetsmetoder och socialbidrag*. SoS-rapport 1998:11. Socialstyrelsen. Stockholm.
- Cedersund, E. (1992). *Från personligt problem till administrativt beslut. Att ansöka om ekonomiskt bistånd*. SIC 33. Linköpings universitet.

- Cordazzo, P. (1999): *L'accès a l'insertion d'une cohorte d'entrants au RMI: Etude longitudinale des inscrits en 1989 en Gironde*. Université Montesquieu, Bordeaux.
- Dellgran, P. (2000). *Skuldpblem, ekonomiskt rådgivning och skuldsanering*, i: Puide A (red) *Socialbidrag i forskning och praktik*. Centrum för utvärdering av socialt arbete. Gothia.
- Duncan, G. J. (1984). *Years of poverty, years of plenty. The changing economic fortunes of american workers and families*. Institute for Social Research. University of Michigan.
- Edholm H. (1994). *Socialbidraget i Sundsvall och Eskilstuna. En analys av utvecklingen av socialbidraget i de två kommunerna under åren 1987–1993*. Sundsvall: Samverkansprojekt mellan Sundsvalls och Eskilstuna kommuner.
- Eriksson, S., Lagerström, J. (2004). *Competition between employed and unemployed job applicants: Swedish evidence*. Working paper 2004:2. IFAU. Uppsala.
- Final report. Brussels: EG-commission XII.
- Forsberg, E., Löfgren, U-B., Tillander, K. (2003). Arbetsrapport 2003:3. Institutionen för samhällsvetenskap. Karlstads Universitet.
- Forsberg, L. (2004). *Kidnappad av verkligheten. Om vägar ut ur långvarigt ekonomiskt biståndsmottagande*. FoU i Väst. Rapport 5:2004.
- Franzén, E. (2000). Socialbidrag bland invandrare, i: Puide A (red) *Socialbidrag i forskning och praktik*. Centrum för utvärdering av socialt arbete. Gothia.
- Franzén, E. (2003). *I välfärdsstatens väntrum – studier av invandrades socialbidragstagande*. Institutionen för socialt arbete. Göteborgs universitet.
- Fridberg, T. (ed.). (1993). *On Social Assistance in the Nordic Capitals*. Socialforskningsinstitutet. Nordisk ministerråd. Copenhagen.
- Giertz, A. (2004). *Making the Poor Work. Social Assistance and Activations Programs in Sweden*. Lund Dissertations in Social Work.
- Gunnarsson, E. (1993). *I välfärdsstatens utmarker. Om socialbidrag och försörjning bland ensamstående kvinnor utan barn*. Rapport i socialt arbete nr 64 – 1993. Socialhögskolan. Stockholms universitet.
- Gustafsson, B. (1984). *En bok om fattigdom*. Studentlitteratur, Lund.
- Halleröd, B. 1991. *Den svenska fattigdomen*. Diss.Lund, Arkiv.
- Heikkilä, M., & Keskitalu, K. (eds.). (2001). *Social Assistance in Europe, a comparative study on minimum income in seven European countries*. Cumerus Nota Bene printing. Saarijärvi.
- Hove, O. (1992). "Lite hjelp å få..." *Långtidsmottakere av sosialhjelp – forholdet til sosialkontoret: Tilgjenghetsproblem og hvilken hjelp som ytes*. NKSH-rapport nr.92:7.
- Hvinden, B. (1994). *Divided against itself. A study of Integration in Welfare Bureaucracy*. Scandinavian University Press.

- Hydén, L.-C. (1991). *Moral och Byråkrati. Om socialbidragsansökningar*. Forsknings- och utvecklingsbyrån. Stockholms socialförvaltning.
- Hydén, L. (1988). *Fredagsarbete. Scener från en socialvårdsbyrå*. FoU-byrån, nr 86, Stockholm: Stockholms socialförvaltning.
- Hydén, L. (2000). Att samtala om socialbidrag, i: Puide A (red) *Socialbidrag i forskning och praktik*. Centrum för utvärdering av socialt arbete, Gothia.
- Hydén, L.Ch., & Kyhle-Westermarck, P., & Stenberg, S.-Å. (1995). *Att besluta om socialbidrag. En studie i 11 kommuner*. CUS skrift 1995:1. Centrum för utvärdering av socialt arbete, Socialstyrelsen.
- Hydén, L.-C. (1987). *På spaning efter det sociala arbetet*. Stockholms Socialförvaltning.
- Inghe, G. (1960). *Fattiga i folkhemmet. En studie av långvarigt understödda i Stockholm*. Stockholm: Stockholms kommunalförvaltning.
- Isaksson, K. & Svedberg, L. (1987). *Klienterna, arbetet och arbetslösheten*. Stockholms universitet – Socialhögskolan. Rapport i socialt arbete nr 33-1987.
- Isaksson, K., & Svedberg, L. (1989). *Permanent tillfällighet – om arbete och socialbidragstagande i en klientgrupp*. FoU-byrån, rapport nr. 12. Stockholms socialförvaltning.
- Jansson, C-G. (ed.). (1999). *Seven Swedish longitudinal projects in the behavioral sciences*. Forskningsrådsnämnden. Statistiska Centralbyrån.
- Jonasson, I. (1989). *När man lyckas men ändå misslyckas. Metodutveckling kring arbete och bidragsberoende*. Stockholms Socialförvaltning. Forsknings- och utvecklingsbyrån/Socialdistrikt 14.
- Jonasson, I. (1996). *Långvariga socialbidragstagare*. Institutet för socialt arbete. Stockholms Universitet. Akademitryck AB. Edsbruk.
- Jonasson, I. (2004). *Rehabilitering eller utanförskap? Om sjuka, nollplacerade med ekonomiskt bistånd*. Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och Socialstyrelsen.
- Jonasson, I., Libietis, Vivi. (1987). *”...bara jag får ett jobb så...” Socialt arbete med långtidsarbetslösa*. Stockholms Socialförvaltning. Forsknings- och utvecklingsbyrån/Socialdistrikt 14.
- Jonsson, M. (2001). *Och metoderna kommer och går. Intervjuer med handläggare och arbetslösa inom socialtjänsten*. FoU-Södertörn, nr 14/01.
- Jönsson, H., & Starrin, B. (1998). *Ett annat liv. En studie av arbetslöshetens konsekvenser bland arbetslösa i Skåne*. Meddelanden från Socialhögskolan, 5. Socialhögskolan, Lunds Universitet.
- Jönsson, H., & Starrin, B. (2000). Socialtjänsten och klienterna i: *Socialt arbete en grundbok*. Meeuwisse, A., Sunesson, S., Swärd, H. (2000). Falköping: Natur och Kultur.
- Kazepov, Y. (1998). *At the edge of longitudinal analysis. Welfare institutions and social assistance dynamics*. University of Urbino. Italy.

- Korpi, W. (1971). *Fattigdom i välfärden*. Stockholm: Tiden.
- Kullberg, Ch. (1994). *Socialt arbete som kommunikativ praktik. Samtal med och om klienter*. SIC 115, Linköpings universitet: Tema Kommunikation.
- Leibfried, S., & Leisering, L. (1999) *Time and Poverty in Western Welfare States*. Cambridge University press.
- Linell, P. (2002). *What is dialogism? Aspects and elements of a dialogical approach to language, communication and cognition*. Arbetsrapport 2002:2 från TEMA K. Department of Communication. Linköpings Universitet.
- Linell, P. (1990). *De institutionella samtalens elementära former: om möten mellan professionella och lekmän*. Forskning om utbildning, 4, 18 – 35.
- Lödemel, I., & Trickey, H. (eds.). (2001). *An offer you can't refuse. Workfare in international perspective*. The Policy press. Bristol.
- Marklund, S. m.fl (1984). *Om mötet mellan socialarbetare och klient*. Stockholm: Liber.
- Midré, G. (1990). *Bot, bättring eller bröd*. Oslo. Universitetsförlaget.
- Milton, P. & Bergström, R. (1998). *Uppsalamodellen och socialbidragstagarna. En effektutvärdering*. CUS skrift 1998:1. Centrum för utvärdering av socialt arbete. Socialstyrelsen.
- Minas R, (2005). *Administrating poverty. Studies of Intake Organization and Social Assistance in Sweden. Stockholm Social Studies of Social Work –21*. Stockholms universitet. Institutionen för socialt arbete. Socialhögskolan
- Minas, R. (2001). Att skilja ”agnarna från vetet” – telefonmottagningarnas organisation och selektion av socialbidragsförfrågningar, i: *Socialvetenskaplig Tidskrift*, årgång 8, nr 3, 2001.
- Minas, R., & Puide, A. (2001). Kartläggning av kommunernas organisering av socialbidragsarbetet. *Socionomen* nr 3/2002.
- Minas, R., Stenberg, S-Å., (2000). *På tröskeln till bidrag*. CUS skrift 2000:1. Centrum för utvärdering av socialt arbete. Socialstyrelsen.
- Mosesson, M. (red)., Jönsson, L. (1998). *Socialbidragshantering – metoder och modeller. Tre undersökningar av arbetet med socialbidrag*. Meddelanden från Socialhögskolan.
- Nervik, J. (1996). *Offentlig politik og klientloperbaner. Sosialhjelp og arbeidsmarkedstiltak – bidrag til selyforsorging eller ringdans i velferdsbyråkratiet*. Institutt for statsvitenskap. Universitet i Oslo.
- Oxenstierna G. (1986). *Socialt arbete i Tyresö – förändring, förnyelse och framtid*. Stockholm: Liber; Socialstyrelsen redovisar 1986:17.
- Pappe, C. (1995). *Gjeldsrådgivning i kommunene*. Statens institutt for forbruksforskning. Rapport nr. 6-1995.
- Pettersson U. (1978). *Kontroll och medinflytande inom socialvården*. Sociologiska institutionen. Stockholms universitet.

- Pettersson, U. (1988). *Vägen ut – utvärdera. Om socialtjänstens organisation i Eskilstuna*. Rapport nr 42. Institutionen för socialt arbete. Stockholms universitet.
- Puide, A. (1985). *Klienterna och socialtjänsten*. Socialtjänstprojektet. Rapport nr. 10. Rapport i socialt arbete 26. Stockholms universitet. Socialhögskolan.
- Puide, A. (1981). *Klienterna och socialvården*. Sociologiska institutionen, Stockholms universitet. Akadem. avh.
- Puide, A. (red.), (2000). *Socialbidrag i forskning och praktik*. Centrum för utvärdering av socialt arbete. Stockholm. Gothia.
- Rank, M. (1994). *Living on the edge. The realities of welfare in America*. Columbia university press. New York.
- Regeringens proposition 1996/97: 124. *Ändring i socialtjänstlagen* (Utvecklingsgarantin).
- Regeringens proposition 1999/2000:98. *Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt* (Aktivitetsgarantin).
- Salonen, T. (1994). *Välfärdens marginaler*. Stockholm: Publica.
- Salonen, T. (1996). *Övervältringar inom socialsektorn: effekter av statliga nedskärningar på socialbidragshushåll*. Stockholm. Svenska kommunförbundet.
- Salonen, T. (2000). Hundra år av understöd, i: Puide A (red) *Socialbidrag i forskning och praktik*. Centrum för utvärdering av socialt arbete. Stockholm: Gothia.
- Saraceno, C., Garcia, M., Gustafsson, B., Mingione, E., Oberti, M., Pereinha, J. & Voges, W. (1998). ESOP – *Evaluation of social policies at the local urban level*, i : Income support for the able bodied.
- Seim, S., & Hjemdal, O. (1992). *Livskvalitet og levekår blant klienter med langvarig kontakt med sosialkontoret*. NKSH-rapport 1992:6. Nota Bene.
- Seltzer, M. (1995). *Økonomisk veiledning ved sosialkontor. En tverrfaglig rapport*. Nota Bene, Høgskolen i Oslo, rapport nr. 95:3.
- Social rapport 1997. Socialstyrelsen. SoS-rapport 1997:14.
- Social rapport 2001. Socialstyrelsen. Tematisk översikt och analys 2001.
- Socialstyrelsen (1999) *Långvarigt socialbidragstagande under 1990-talet*. Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1999:5.
- Socialstyrelsen (1999b). *Social och ekonomisk förankring bland invandrare från Chile, Iran, Polen och Turkiet. Invandrares levnadsvillkor*. SoS-rapport 1999:9.
- Socialstyrelsen. (2003). *Ekonomiskt bistånd – Stöd för rättstillämpning och handläggning*.
- Socialstyrelsen. (2003a). *Socialtjänsten i Sverige*. En översikt 2003.
- Socialstyrelsen. (2003b). *Jämförelsetal för socialtjänsten*. 2003.
- Socialstyrelsen. (2001). *Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd*. SOSFS 2003:5.

- Socialstyrelsen. (2001). *Samverkan för särskilt utsatta. Utvärdering av frivillig samverkan*. FRISAM.
- Socialstyrelsen. (2000). *Handbok om ekonomiskt bistånd*.
- SOU 2001:54. *Ofärd i välfärden. Kommittén för välfärdsboksut 2001*. Stockholm.
- Statistiska centralbyrån. (2002). *Ohälsa och sjukvård 1980–2000. Rapport 95. Levnadsförhållanden*.
- Sunesson, S. (1983). *Socialhjälp – makt eller altruism. Nordiskt socialt arbeid*, 3, 52–61.
- Sunesson, S. (1985). *Ändra allt! En uppmaning till socialarbetare*. Liber. Stockholm.
- Svedberg, L. (1994). *En bok om marginalitet*. Institutionen för socialt arbete. Stockholms Universitet.
- Svedberg, L. (1995). *Marginalitet: ett socialt dilemma*. Studentlitteratur. Lund.
- Svenska Kommunförbundet. (2001). *Långvarigt socialbidragsberoende – Varför? Vad görs? Vad behöver göras? Enkät svar från 30 kommuner*. PM 2001-11-05. Stockholm
- Sveriges (regeringens) handlingsplan mot fattigdom och utslagning (2001). Stockholm.
- Swärd, H. (2000). Ungdomar med socialbidrag, i: Puide A (red) *Socialbidrag i forskning och praktik*. Centrum för utvärdering av socialt arbete. Stockholm. Gothia.
- Tengvald, K. (1976) *Samhällets krav och de fattigas resurser*. Sociologiska institutionen, Uppsala universitet. Akadem. avh.
- Tham, H: (1993) Trends among social assistance recipients in Sweden since 1945. *Scandinavian Journal of Social Welfare*, 1993, 2:158–166.
- Walker, R., Ashworth, K., & Vincent, J. (1991). *Social Security Objectives: Taking account of time*. Centre for Research in Social Policy. Loughborough University of Technology.
- Westlund, P. (1998). *Handläggning av socialbidrag*. Videoanalyser av kvalitet. Nätverksprojektet. Karlshamn.
- Westlund, P. (1991). *Socialbidrag. Mål, organisation och arbetssätt*. Lund. Studentlitteratur.
- Voges, W., & Rohwer, G. (1991). *Receiving welfare in Germany: Risk and duration*. University of Bremen & European University Institut. Badia Fiesolana.
- Von Otter, Casten. (2003). *Läsningar och lösningar i svenskt arbetsliv. Slutsatser från en trednanalys*. Arbetslivsinstitutet. Stockholm.
- Åslund, O., & Rodin, D-O. (2003). *Do when and where matters? Initial labour market conditions and immigrant earnings*. Working paper 2003:7. IFAU. Uppsala.

Genomförande

Populationer och urval

Två olika urvalsförfaranden användes i arbetssättsstudien. Inledningsvis valdes fyra kommuner ut. Därefter gjordes ett urval av klienter och klienttävanden inom varje kommun.

Val av kommuner

Valet av undersökningskommuner gjordes i flera steg. Bakom de stegvisa valen låg en önskan att dels sortera bort extrema förhållanden som skulle kunna begränsa möjligheten att genomföra studien, dels sortera bort förhållanden (som exempelvis extremt hög arbetslöshet) som kraftigt begränsar socialtjänstens möjligheter hjälpa sina klienter att bli självförsörjande. Populationen bestod av landets samtliga kommuner.

Valet baserades på ett antal strategiska kriterier:

- Kommuner med färre än 20 000 invånare den 31 december 2000 valdes bort. De bedömdes ha för få klienter för att kunna tillfredsställa undersökningens krav på ett tillräckligt stort urval klienter under en begränsad tidsperiod.
- Alla kommuner som hade en öppen arbetslöshet på 5,0 procent eller mer i december 2001 uteslöts eftersom förutsättningarna för att få ut klienterna i egenförsörjning antogs vara dåliga, oavsett vilka arbetssätt som tillämpades. (Upplands Väsby hade dock 5,2 procents arbetslöshet). Efter dessa rensningar återstod 108 kommuner.
- Kommuner med en andel flyktingar överstigande 1,5 procent uteslöts. Detta gjordes för att undvika att ge studien en slagsida mot handläggning av frågor som enbart berör nyanlända flyktingar.
- De valda kommunerna skulle även representera olika slag av kommuner – förortskommuner, större städer, medelstora städer samt övriga medelstora kommuner – enligt Svenska Kommunförbundets kommungruppering.
- Slutligen skulle två av kommunerna ha en specialiserad organisation för handläggning av försörjningsstöd på avdelnings- eller sektionsnivå

och två kommuner skulle ha en integrerad organisation.

- Bland de återstående kommunerna sorterade vi av ekonomiska skäl ut kommuner som låg alltför långt ifrån Stockholm.
- Ett 30-tal kommuner återstod. Bland dem valde vi ut fyra kommuner efter kontakt med socialcheferna, eftersom man i dessa kommuner tycktes ha ett genomtänkt sätt att organisera och/eller arbeta i socialbidragsärenden och dessutom gärna ville delta i undersökningen.

Det slutliga valet bestod av Upplands Väsby, en förortskommun, och Östhammar, en större kommun. Båda kommunerna hade delvis integrerade organisationer. De övriga två kommunerna var Karlstad, en medelstor stad, och Norrköping, en större stad. Båda dessa hade specialiserade organisationer.

I Upplands Väsby och i Östhammar sköttes allt ekonomiskt bistånd inom en och samma enhet på ett centralt beläget kontor, där även andra enheter inom socialförvaltningen låg. Handläggarna av ekonomiskt bistånd var formellt inte specialiserade.

Karlstad hade en centralt belägen socialförvaltning med en starkt specialiserad organisation för handläggningen av ekonomiskt bistånd. Ungdomar och vuxna var uppdelade på var sin sektion, båda med en mottagningsfunktion. Dessutom hade man särskilda s.k. rehabhandläggare som kopplades in i ärenden där det behövdes fler insatser än enbart försörjningsstöd.

I Norrköping låg försörjningsstödet under Arbetsmarknads- och Vuxenutbildningsnämnden. Handläggningen av ekonomiskt bistånd var fördelad på fyra lokalkontor, s.k. försörjningsstödskontor, efter geografisk uppdelning. Till vår undersökning valdes det kontor som låg i centrum. Skälen till att vi endast valde ett kontor var flera; ett tungt vägande skäl var att vi inte trodde oss om att kunna administrera fältarbeten på flera ställen med de resurser vi hade. Ekonomiskt bistånd till ungdomar under 25 år handlades inte på detta kontor och dessa ingår därför inte i undersökningen (se kapitel 1).

Handläggningen av ekonomiskt bistånd i Norrköping skilde sig från den i övriga kommuner, bl.a. genom att klienterna besökte kontoret med mycket längre intervall. Det vanliga ansökningsförfarandet var att klienterna lämnade sin ansökan i receptionen. Ansökan behandlades och biståndet skickades till klienten per post eller via konto. Förstagångsökande måste naturligtvis komma på personligt besök. Långvariga bi-

ståndstagare, som höll på med någon form av arbetsträning i kommunala projekt, besökte kontoret mer sällan än övriga klienter. De hade daglig kontakt med projekthandledaren, som i sin tur meddelade biståndshandläggaren ifall problem uppstod.¹

Population, urval och bortfall av klienter och ärenden

Syftet med undersökningen var att studera det arbete som handläggare utför i aktuella ärenden som rör ekonomiskt bistånd. I ärendet finns två aktörer – *handläggare* och *klient*. Det arbete som handläggaren utför dokumenteras i ett *ärende*. Arbetet i ärendet skulle följas under en ettårsperiod och klientens bidragssituation under en tvåårsperiod. Det är själva *arbetet* som står i fokus för denna studie. Arbetets utformning antas sammanhänga med olika yttre förhållanden såsom *organisationen* av ekonomiskt bistånd i kommunen, *klienternas* karaktäristika och eventuellt också *handläggarnas* karaktäristika. Resultaten av studien skulle kunna generaliseras till de klienter som var aktuella för ekonomiskt bistånd under en viss tidsperiod i kommunen. Populationen bestämdes till att avse klienter som var aktuella för ekonomiskt bistånd och deras ärenden i de fyra kommunerna/kontoren under tiden som undersökningen genomfördes.

Det kan förefalla egendomligt att välja klienterna som urvalsenhet i stället för att gå direkt på ärenden eller handläggare, men det finns goda skäl till detta. Samtliga handläggare i ekonomiska biståndsärenden skulle ingå i undersökningen, varför inget urval av handläggare behövde göras. Urvalet för studien kunde då baseras på ärenden eller klienter. En förutsättning för studien var att de ärenden som skulle ingå var aktuella, dvs. att klienten nyligen hade beviljats ekonomiskt bistånd eller ansökte om ekonomiskt bistånd under fältarbetets gång. Om vi hade använt ärenden som urvalsram hade ärendestocken behövt rensas från alla ärenden där ingen aktivitet förekommit under en viss tid. Detta hade varit möjligt med hjälp av handläggarna, men vi riskerade då att få ett snedvridet urval. Frestelsen för handläggarna att sortera bort ärenden som de lyckats mindre väl med eller som de inte hunnit arbeta med så mycket som de önskat, skulle ha varit stor. Det fanns ytterligare ett skäl till att ha klienterna som

1 I Norrköping gjordes ett urval av alla de bidragstagare som under de två första månadernas fältarbete beviljats bistånd men inte träffat någon handläggare från försörjningsstöds-kontoret personligen. Från listor över alla ärenden som var aktuella hos var och en av handläggarna gjordes ett slumpmässigt urval om tio procent. Handläggarna intervjuades om dessa klienter och deras ärenden utifrån ett kortfattat, strukturerat frågeformulär. Syftet var att kontrollera om dessa klienter skilde sig från besökande klienter med avseende på bakgrundsdata och biståndsbehov. Sammanlagt genomfördes 50 sådana intervjuer. Resultatet tyder inte på några skillnader mellan dessa klienter och övriga.

urvalsram: Klienterna själva utgjorde en viktig informationskälla. Ett enkelt sätt att nå dem var att kontakta dem på socialkontoret när de sökte socialbidrag eller där de var verksamma i projekt med socialbidrag som ersättning. Detta garanterade också att ärendena var aktuella. Genom det här förfarandet behövde vi inte kontakta klienterna i sammanhang utanför socialkontoret, där de kanske inte alls ville kännas vid sin kontakt med socialtjänsten. Det hade dessutom varit betydligt svårare att nå klienterna för intervju utanför socialkontoret. Tillvägagångssättet bidrog till att bortfallet kunde hållas nere. Urvalet av klienter och ärenden baserades på de listor över bokade besök av personer som ämnade söka ekonomiskt bistånd vid vart och ett av de utvalda kontoren. Listorna rensades från personer som lämnat återbud och från dem som uteblev utan att ha lämnat återbud. Urvalsramen kom därmed att bestå av personer som besökte kontoren för att söka socialbidrag under fältarbetsperioden.

I Norrköping var vi emellertid tvungna att göra ett tilläggsurval, eftersom klienter med löpande socialbidrag endast sällan besökte försörjningsstödskontoret. I synnerhet gällde detta sådana klienter som var verksamma inom olika sysselsättningsprojekt med socialbidrag som ersättning. Sysselsättningsprojekt är en viktig insats i kommunens arbete med bidragstagare, varför dessa borde ingå i undersökningen. Samtliga projektsysselsatta togs med i populationen i Norrköping och kontaktades där de befanns sig i projekten. I övriga kommuner besökte projektsysselsatta bidragstagare socialkontoren regelbundet i samband med att de sökte socialbidrag. Där behövde vi inte göra några extra urval.

Genom att välja besökande klienter fick vi automatiskt en överrepresentation av löpande ärenden, dvs. ärenden där klienterna haft ekonomiskt bistånd under en längre period. Detta var en medveten strategi, eftersom syftet med undersökningen var att studera ärendearbetet i främst långvariga bidragsärenden.

Det totala urvalet utgjordes av 568 klienter och deras ärenden, fördelade relativt jämnt mellan Karlstad, Norrköping, Upplands Väsby och Östhammar. Urvalet sammanföll praktiskt taget med populationen socialbidragstagare i Östhammars kommun och vid det valda kontoret i Norrköping. (se tabell 1 nedan). De intervjuade utgjorde nästan hela den grupp av personer som var aktuella för socialbidrag under den tid vi fanns där. I Upplands Väsby och i Karlstad hade de betydligt fler klienter än dem vi kunde intervjuas.²

2 En beskrivning av fältarbetet finns längre fram i kapitlet.

Bortfall

Bortfallet bestod av klienter som avböjde att delta av personliga skäl eller som inte hade tid att stanna kvar efter sitt besök hos handläggarna. I alla kommuner, med undantag för Karlstad, var bortfallet lågt. I Karlstad uppstod bortfallet under den första delen av fältarbetet. Det berodde på att handläggarna fått bristfällig information om undersökningen och därför var mindre beredda att hjälpa intervjuarna att få kontakt med klienterna. Efter att de fått mer information om studien och en mer ingående presentation av intervjuarna sjönk bortfallet till nivåer motsvarande dem i de övriga kommunerna. Sammanlagt utgjorde bortfallet i Karlstad ändå nästan 20 procent.

Kolumnen rubricerad *Ärenden att följa upp* i tabell 1 nedan innehåller alla de ärenden där vi har intervjuat klienterna och dessa har samtyckt till att delta i den fortsatta undersökningen. När det gäller ärenden hade vi således ytterligare ett bortfall. Detta var dock litet, sammanlagt tio ärenden av 568.

Tabell 1. Population, urval och bortfall i basstudiens klientdel 2002.

Kommun	Karlstad	Norr-köping	Upplands Väsby	Öst-hammar	Totalt
Population Aktuella klienter	753	178	262	125	1318
Urval Aktuella klienter	193	173	166	106	638
Genomförda Intervjuer	156	154	155	103	568
Bortfall	37	19	11	3	70
Bortfall procent	19	11	7	3	11
Ej samtycke	6	1	3	0	10
Ärenden att följa upp	150	153	152	103	558

Urvalsförfarande

Klienter

Som urvalsram användes listor över bokade besök som fanns på varje kontor samt förteckningar över de personer som var placerade i projekt med socialbidrag som ersättning. Inbokade besök var registrerade på olika sätt vid de fyra olika kontoren. I receptionerna fanns vanligtvis listor över de besök som bokats in hos handläggarna. Dessa listor uppdaterades varje morgon; nya bokningar lades in och återbud, liksom uteblivna besökare, ströks från listorna. Cirka hälften av alla inbokade personer uteblev. Vanligtvis fick de en ny tid några dagar senare och därmed en ny chans att bli utvalda till intervju.

På besökslistorna ordnades handläggarna i nummerordning. Den första besökaren hos någon handläggare valdes ut slumpmässigt. Därefter valdes den besökare som var inbokad vid besökstid nr 2 hos den handläggare som stod i tur på listan, osv. Handläggare som inte hade besök inbokade hoppade man över för att i stället välja besöket hos nästa handläggare som stod i tur.

Tillvägagångssättet, som prövats i urvalsundersökningar tidigare och har visat sig vara fruktbart (Puide, 1982), har utarbetats vid Statistiska institutionen vid Stockholms universitet. Vid urval av klienter får man ta särskild hänsyn till att en stor del av alla inbokade klienter uteblir utan att lämna återbud. Det måste därför finnas en möjlighet att välja en annan besökare snabbt. I vår undersökning gick intervjuaren då på nästa handläggares klient på listan över dagens samtliga besök. Utan detta förfaringssätt skulle intervjuaren ofta blivit utan klienter att intervjua och fältarbetet skulle ha dragit ut på tiden. Vissa klienter hade större benägenhet att missa sina besökstider än andra, vilket intervjuarna visste om i förväg genom information från handläggarna. Beredskapen att välja nästa besök på listan var därför hög. Även handläggarna var medvetna om att deras klienter kunde bli utvalda till intervju även om de inte ingick som "första val".³

Samtliga kontor hade fasta besökstider med vissa intervall. Vanligast var två besökstider på förmiddagen, kl. 10.00 och kl. 11.00 samt två tider på eftermiddagen, oftast kl. 13.00 och kl. 14.30 eller kl. 15.00. Ett problem med förmiddagstiderna, med endast en timmes mellanrum, var att våra intervjuer med klienter som hade besökstid kl. 10.00 ofta drog ut på tiden så att vi var upptagna då handläggarna hämtade sina 11-besök. Därför är 10-besöken överrepresenterade i förhållande till 11-besöken i vårt urval. Detsamma gäller i viss mån för första besöket på eftermiddagarna; 13-besöken är något överrepresenterade. Enligt personal som bokade in besöken och handläggarna själva förekom det inte några rutiner som gjorde att förmiddagsbesökare skulle skilja sig från eftermiddagsbesökare. Man bokade helt enkelt in en sökande på första tillgängliga tid. Risken för systematiska urvalsfel pga. att vissa klienter vid vissa besökstider var överrepresenterade antas därmed vara försumbar.

Det tycktes inte heller vara så att handläggare föredrog udda besökstider framför de ordinarie besökstiderna. Däremot varierade antalet intervjuade klienter per handläggare, bl.a. beroende på att handläggarna i olika hög grad hade andra arbetsuppgifter under ordinarie besökstider. En del handläggare arbetade deltid eller hade andra uppgifter vid sidan om

3 Urvalsinstruktionen till intervjuarna finns i bilaga 1:1.

ekonomiskt bistånd. Sjukskrivningar förekom medan fältarbetet pågick, vilket medförde att vissa handläggare hade färre besök. Dessutom var det en viss rörlighet bland personalen och man hade också vikarier och praktikanter. Antalet intervjuade klienter fördelade över de olika handläggarna redovisas i bilaga 1:2.

I Karlstad, där kontoret var uppdelat i olika enheter och grupper, som i sin tur var placerade i olika korridorer, fick varje korridor utgöra en egen urvalsram. En intervjuare var stationerad i varje korridor. Varje intervjuare gjorde sitt urval enbart utifrån ”sin” korridor, detta för att öka intervjuarnas möjligheter att hinna kontakta klienterna. Ekonomiskt bistånd handlades på olika våningar och i olika korridorer och det var därför svårt att få en överblick över hur klienterna kom och gick. Urvalet klienter skulle sannolikt inte ha blivit annorlunda om hela förvaltningen hade utgjort en enda urvalsenhet.

Ärendesintervjuer med handläggare

I undersökningen deltog alla handläggare som hade klienter som blivit intervjuade och som lämnat sitt samtycke till att hans/hennes ärende skulle få följas upp genom en intervju med handläggaren. Därför sammanfaller antalet genomförda intervjuer med antalet ärenden som ska följas upp i tabell 2 nedan.

På detta sätt fick vi således två intervjuer kring ett och samma ärende, dels en med klienten, dels en med handläggaren. Det var själva *ärendet* som var undersökningsobjektet i den tvååriga uppföljningen. Ett ärende kunde beröra fler än en person, men i undersökningen inriktade vi oss på den handläggning som rörde den person som tillhörde urvalet klienter. Övriga personer i hushållet berördes inte.

Tabell 2. Antal handläggare i basstudien 2002.

Kommun	Intervjuade handläggare	Genomförda intervjuer	Ärenden att följa upp
Karlstad	36	150	150
Norrköping	19	153	153
Upplands Väsby	11	152	152
Östhammar	4	103	103
Totalt	70	558	558

Fältarbetet

Basstudien

Fältarbetet startade i Karlstad och Östhammar under våren 2002 och fortsatte under hösten i Norrköping och Upplands Väsby. Under fältarbetet skulle 150 bidragssökande personer (klienter) på kontoren i varje kommun, samt deras handläggare, intervjuas. Dessa klienters ärenden skulle därefter följas under de två kommande åren. Fältarbetsperiodens längd kom att variera med kommunernas organisation och det därmed sammanhängande antalet besökande klienter vid socialkontoren. Eftersom invånarantalen skilde sig mycket mellan kommunerna, varierade antalet möjliga bidragssökande att intervjua stort. I Karlstad, med många handläggare och många besökande klienter varje dag, kunde hela fältarbetet genomföras på bara två månader. I Upplands Väsby tog fältarbetet fem månader, medan det i Östhammar, med få handläggare och ganska få besökare per dag, tog hela nio månader. Trots den långa fältarbetstiden där nådde vi inte målet 150 intervjuade klienter utan det stannade vid 103.

I Norrköping tog fältarbetet lika lång tid som i Upplands Väsby, fem månader, trots att man hade fler handläggare där än i Upplands Väsby. Det berodde på att de bidragssökande kom till kontoret mer sällan och att tillgången på personer att intervjua därmed tröt.⁴

Under fältarbetsperioderna var intervjuarna på kontoren endast vissa dagar. Störst täckning förekom under de första tre månaderna. Förmodligen hade fältarbetsperioden kunnat förkortas något i Norrköping, Upplands Väsby och Östhammar om det hade funnits intervjuare på plats varje besöksdag under perioden, men detta var omöjligt av resursskäl. Det finns inte någon anledning att anta att detta skulle ha påverkat urvalet på något systematiskt sätt.

Samma urvalsdesign – olika resultat

Trots att samma urvalsdesign tillämpats i alla fyra kommunerna kom ändå utfallet att variera. Som nämnts gjordes ett tilläggsurval i Norrköping av den klientkategori som befann sig i arbetsträning och sällan besökte kontoret, klienter med denna insats skulle annars ha blivit starkt underrepresenterad. I den kommun som hade lägst invånarantal förlängdes fältarbetsperioden för att få ett tillräckligt stort urval, men det lyckades inte riktigt. Den utdragna fältarbetstiden ökade sannolikheten för att få fler nya ärenden, vilket vi inte önskade.

4 En utförlig beskrivning av kommunerna, socialtjänstens organisation och organiseringen av ekonomiskt bistånd gavs i kapitel 2.

Klientintervjuer

Handläggarna informerades i förväg om vilka besökare som valts ut till intervju. När handläggaren hämtat klienten från väntrummet presenterades denne för intervjuaren, som gav en kort information om undersökningen och bad om en intervju direkt efter klientens besök hos handläggaren. Intervjun, som genomfördes i ett angränsande rum, inleddes med en lite längre information om undersökningen och dess syfte. Intervjuare och klient var ensamma, utom i ärenden som krävde tolk. Intervjun tog en halvtimme till en timme.

De flesta intervjuerna gjordes på socialkontoret i samband med besök, som ovan beskrivits. I några fall gjordes intervjuerna med klienterna något senare och på annan plats. I Östhammar gjordes två intervjuer i klientens hem och en per telefon pga. att dessa klienter inte hade tid att stanna för intervju. De hade emellertid inget emot att vara med i undersökningen.

I Norrköping utfördes nästan 30 procent av alla intervjuer med klienter som var sysselsatta i olika projekt, där de söktes upp och blev tillfrågade om de ville delta i undersökningen. I övrigt gick intervjuerna till på samma sätt som på kontoret, dvs. i ett enskilt rum, med eller utan tolk.

Tolkade klientintervjuer

Tolk användes vid intervjuer med de klienter som också hade tolk då de träffade handläggarna. Oftast användes samma tolk som medverkat vid klientens möte med handläggaren. Tolkarna var med få undantag professionella och inhyrda från en tolkförmedling. Intervjuerna med klienter som var sysselsatta i olika projekt skedde dock mestadels med andra tolkar. I ett fall användes tolk via telefon. I det fallet hade även handläggaren haft hjälp av telefontolk.

Handläggareintervjuer

Så snart som möjligt efter intervjun med klienten – i regel samma dag – intervjuades även handläggaren. Intervjuerna tog en knapp halvtimme. Inget bortfall uppstod bland handläggarna.

Intervjuare

Intervjuerna gjordes dels av ordinarie projektpersonal, dels av för ändamålet inhyrda akademiker och högskolestuderande i sociologi eller socialt arbete. De senare fick utbildning och regelbunden handledning av projektets ordinarie personal. Antalet intervjuare varierade med antalet besökande per dag. I Karlstad arbetade fyra intervjuare samtidigt för att

täcka de olika grupper som tog emot besökare. I Norrköping och Upplands Väsby räckte det med att ha två intervjuare stationerade samtidigt, och i Östhammar fanns oftast bara en intervjuare. Sammanlagt var sju olika intervjuare verksamma i Karlstad under tiden som fältarbetet pågick, fyra arbetade i Norrköping och Upplands Väsby och två i Östhammar.

Instrument

I huvudsak användes två olika formulär, ett för klientintervjuerna och ett för handläggareintervjuerna. Vissa frågor var gemensamma för att spegla klienternas och handläggarnas respektive uppfattningar om samma förhållande. Formulären var strukturerade, men innehöll ett mindre antal öppna frågor. Innehållet rörde klienternas bakgrund och uppväxtvillkor, försörjnings- och sysselsättningssituation, hälso- och levnadsförhållanden, kontakter med andra myndigheter samt erfarenheter av socialtjänst. Flertalet frågor rörande hälso- och levnadsförhållanden är hämtade från ULF-undersökningarna.

I undersökningen ingick även en strukturerad personalenkät för att kartlägga handläggarnas utbildning och arbetserfarenhet.

Uppföljningsundersökningen

Uppföljning 1

Ärendena som ingick i basstudien följdes upp efter cirka ett år. Vissa uppgifter samlades in från akterna, t.ex. antalet månader som bistånd utgått, antalet kontakter mellan klient och handläggare under det gångna året samt om ärendet avslutats eller fortfarande var aktuellt. Därutöver intervjuades de handläggare som arbetat med klienterna under det gångna året. Intervjuerna avsåg det arbete som utförts under året. Som exempel på inslag som undersöktes kan nämnas handlingsplaner, arbetsträningsprojekt, samarbete med andra instanser, kontakter mellan klient och handläggare, krav på klienten och handläggarnas handlingsutrymme. Genomgången av akter och intervjuerna rörde enbart de klienter som intervjuats tidigare. Övriga hushållsmedlemmar som omfattades av ärendet berördes ej. Det visade sig att i ett stort antal ärenden hade flera handläggare varit verksamma. Samtliga handläggare, med undantag för sommarvikarier och sådana som arbetat mindre än tre månader, intervjuades.

Ett fåtal ärenden föll bort på grund av att klienterna återtagit sina ansökningar om socialbidrag efter det att vi gjort basintervjuerna. Inga handläggare avböjde att delta.

Antalet intervjuare var något färre vid uppföljningsundersökningen än vid basstudien och de flesta tillhörde den ordinarie projektpersonalen. De

extra intervjuare som tillkom var, liksom tidigare, akademiker eller högskolestuderande i sociologi eller socialt arbete.

Även vid uppföljningen användes strukturerade formulär som innehöll ett antal öppna frågor.

Uppföljning 2

Uppföljning 2 hade syftet att följa förändringar i klientens socialbidragstagande under året som följde på det år för vilket arbetssätt undersöktes. Avsikten var att om möjlig koppla arbetssätt i kommunerna till utfall för klienten i form av avslutat bidragstagande. För uppföljning 2 skapades ett mindre formulär med ett fåtal frågor om antal månader med beviljat bistånd, sista biståndsmånad under året och orsak till avslutat bistånd. Planen var att så långt det var möjligt besvara frågorna genom att läsa klientens akter på respektive socialkontor. I Östhammar hjälpte administrativ personal på kontoret till att fylla i formuläret. I övrigt åkte personal i projektet ut till kontoren och gjorde detta. I de fall oklarheter uppstod tillfrågades den handläggare i ärendet som förmodades kunna ha information (ofta den senaste handläggaren). Vid denna uppföljning samlades också uppgifter (via akterna) in om vilket antal månader klienten hade bistånd året innan basstudien.

Studiens inverkan på kontorens arbete och intervjuareffekter

Arbetet med såväl basstudien som uppföljningsundersökningen påverkade troligtvis handläggarnas arbete. Besökslistor gjordes upp. Därefter fick handläggarna besked om vilka besökare som valts ut till intervju och därför skulle kontaktas i samband med att de träffade handläggarna. Handläggarna visste vilka frågor som ställdes till klienterna och fick själva svara på frågor om sin handläggning i varje ärende där klienten blivit intervjuad. Efter en tid var handläggarna förtrogna med frågeformulären och var väl förberedda på våra frågor. Detta kan ha påverkat deras svar, men det är svårt att fastställa på vilket vis. Ett rimligt antagande är att handläggarna allteftersom började tänka mer på den del av arbetet som vi ställde frågor kring och eventuellt också förändrade sitt arbete i en riktning de trodde var önskvärd.

I de kommuner där fältarbetet drog ut på tiden blev intervjuarna mer bekanta med handläggarna. Det är möjligt att intervjusvaren påverkats av hur relationen mellan intervjuare och handläggare utvecklats, men det är svårt att säga vilken betydelse detta haft för resultaten.

Samtycke och behandling av känsliga uppgifter

Forskningsplanen har behandlats och godkänts vid två tillfällen av den dåvarande Forskningsetikommittén vid Socialstyrelsen (nuvarande Forskningsetiska rådet vid Socialstyrelsen). Vid det första tillfället behandlades hela forskningsplanen. Vid det andra tillfället behandlades en tilläggsansökan om att få bearbeta registeruppgifter och samla in olika uppgifter om klienterna två år efter basstudien.

Efter basintervjuns genomförande fick besökaren lämna sitt skriftliga samtycke till att medverka i undersökningen även i fortsättningen. Samtyckesblanketten innehöll information om undersökningens syfte, vilka uppgifter som skulle samlas in, hur man avsåg att behandla dessa uppgifter samt uppgift om hur länge studien skulle pågå. En kopia av den undertecknade blanketten överlämnades till handläggaren för förvaring i klientens akt.

Återkoppling av resultaten

Resultaten från basstudien presenterades för den personal som berörts av undersökningen i de fyra undersökningskommunerna. Återkopplingen skedde omkring ett år efter fältarbetets start och i samband med att den första ärendeuppföljningen påbörjades.

Generaliserbarhet

Kommuner

Kommunerna valdes utifrån en mängd olika kriterier. De utgjorde fyra exempel på olika kommuntyper med olika förutsättningar för ekonomiskt biståndarbete. Kommunerna var inte statistiskt utvalda. Urvalen av klienter och ärenden gjordes separat inom varje kommun. Resultatet är fyra fallstudier. Inga generaliseringar kan således göras till Sveriges kommuner. Vid jämförelser kommunerna emellan måste hänsyn tas till olikheterna.

Klienter

Urvalen av klienter och deras ärenden gjordes kommun för kommun. Urvalen i Upplands Väsby och Östhammar var representativa för alla personer som sökte socialbidrag vid besök på socialkontoren under fältarbetsperioden i respektive kommun. Resultaten kan därmed generaliseras till alla personer som sökte socialbidrag, och deras ärenden, under fältarbetsperioden i Upplands Väsby och Östhammar.

I Karlstad utgjorde de olika avdelningarna särskilda urvalsramar. Urvalet klienter skulle knappast ha blivit annorlunda om hela förvaltningen

utgjort en och samma urvalsram, men tillvägagångssättet underlättade fältarbetet. Vi antar därför att resultaten i Karlstad kan generaliseras till samtliga personer, och deras ärenden, som sökte ekonomiskt bistånd vid socialförvaltningen under fältarbetsperioden.

I Norrköping utvaldes endast ett kontor av flera möjliga till undersökningen. Det valda kontoret låg centralt och betjänade en befolkning som inte var extremt avvikande från övriga kommundelar, med avseende på andel invånare med utländsk bakgrund, utbildningsnivå, förvärvsfrekvens, arbetslöshet och andel socialbidragstagare. Resultaten kan företrädesvis generaliseras till personer, och deras ärenden, som sökte socialbidrag under fältarbetsperioden vid detta kontor. Det tilläggsurval som gjordes av klienter som deltog i projekt kan ingå i urvalet besökande klienter och behöver inte behandlas separat.

Klienter, ärenden och handläggare

I undersökningen arbetade vi med tre olika kategorier: Klienter, ärenden och handläggare. Urvalet av klienter styrde urvalet av handläggare i basstudien. De handläggare som tog emot många besökare är överrepresenterade. I stort sett motsvarade antalet intervjuade klienter per handläggare antalet mottagna besökare per handläggare under fältarbetstiden. Det innebär att handläggare som arbetade deltid, som började/slutade under fältarbetstiden eller hade andra arbetsuppgifter parallellt med handläggning av ekonomiskt bistånd, blev intervjuade i färre ärenden (se bilaga 1:2)

Klienterna intervjuades endast i basstudien (2002). Ärendena följdes upp i journaler under två år. Ansvariga handläggare intervjuades vid tre tillfällen, första gången i basstudien, därefter ett år efter basstudien.

Bearbetning av data

Insamlade data registrerades direkt i SPSS filer och bearbetades med programmet SPSS.

Bilaga 1:1

Dagligt urvalsförfarande – klienter och ärenden

1. Betrakta varje sektion (mottagning, ungdomsgrupp, vuxengrupp m.fl.) som en helhet.
2. Gör en lista över alla handläggare inom helheten. Den kan förslagsvis sammanfalla med de listor vi redan fått och som ordnar namnen i bokstavsordning.
3. Skriv in de fasta besökstiderna (om det finns fasta) i listan.
4. Skriv in de bokade besöken i listan.
5. Slumpa ut en handläggare med hjälp av slumpstalstabell.
6. Den utvalda handläggarens första besök ska väljas ut till intervju.
7. Välj ut den handläggare som står direkt efter den först utslumpade. Denna andra handläggares andra besök ska väljas ut till intervju.
8. Fortsätt på samma sätt till dess att ni intervjuat ett besök hos varje handläggare på listan. Om någon av handläggarna är frånvarande hoppas hon bara över i denna första omgång. När en handläggare saknar inbokat besök går man vidare till nästa som står i tur på listan och väljer hennes besök.
9. När alla handläggare som är närvarande och har inbokade besök har fått en besökare intervjuad är första rundan över.
10. När ni alltså intervjuat en besökare hos var och en av handläggarna, börjar ni om processen från punkt 1. Ni slumpar ut en handläggare ur helheten och väljer hennes besökare som står på tur. Ibland blir det så att man gjort en hel runda, dvs. intervjuat en besökare hos var och en av handläggarna mitt på dagen. Då får man naturligtvis välja ut den besökare som kommer på närmast följande besökstid till den slumpmässigt valda handläggaren. Det kan ju inträffa när som helst på dagen.
11. Ibland går det fort att avsluta en runda handläggare eftersom bara några enstaka handläggare är närvarande och få besök är inbokade. Man kan faktiskt råka ut för att intervju en handläggares alla besökare under en dag.
12. I tabellen nedan har vi slumpat ut C:son som den handläggare där vi börja välja besökare. Vi väljer hennes första besök kl. 10 till intervju. Vi fortsätter med D:sons besök kl. 11. Därefter står besök hos E:son

kl. 13 på tur. Men hon har inget inbokat. Vi tar då nästa handläggares besök kl. 13. Det blir besöket hos H:son eftersom F:son inte heller har något inbokat besök kl. 13. Kl. 14 står A:s sons besök på tur till intervju. Därefter kl. 15 är det bara F:son som har besök. Vi väljer ut det till intervju.

13. Nästa morgon fortsätter vi med den handläggare som hittills inte fått något besök intervjuat och som står på tur. Det blir besök kl. 10 hos B:son om hon har något inbokat. Slutligen tar vi besök hos E:son kl. 11.
14. Nu har alla fått ett besök intervjuat. Vi börjar en ny runda genom att slumpa ut en ny handläggare.

Hand- läggare	10.00–11.00	11.00–12.00	13.00–14.00	14.00–15.00	15.00–16.00
A:son	X	X	X	X	
B:son	X	X			
C:son	X			X	
D:son	X	X			
E:son	X	X		X	
F:son	X	X			X
H:son	X		X	X	

Om det finns fler än en intervjuare tillgänglig, så följer bägge intervjuarna samma princip.

Bilaga 1:2

Antalet intervjuade klienter fördelade på handläggare

Antalet intervjuade klienter per handläggare bör vara i proportion med det antal besökare i ekonomiska biståndsärenden som handlä

ggarna tog emot under tiden för fältarbetet. I stort sett tycktes detta också vara fallet. De handläggare som hade andra arbetsuppgifter vid sidan av ekonomiskt bistånd, och därmed färre besök av biståndssökande, fick också färre klienter intervjuade av oss. Tydligast var detta bland de handläggare som endast undantagsvis handlade rena biståndsärenden, t.ex. missbrukshandläggarna i Östhammar. Handläggare som var lediga, sjukskrivna eller som slutade sina anställningar under fältarbetsperioden fick givetvis också färre klienter intervjuade.

Norrköping

Handläggare	Antal basintervjuer	Anteckningar
1	9	Bidragshandläggare
2	12	Bidragshandläggare
3	15	Bidragshandläggare
4	8	Bidragshandläggare
5	10	Bidragshandläggare
6	5	Bidragshandläggare / praktiksamordnare
7	9	Bidragshandläggare
8	16	Bidragshandläggare
9	12	Bidragshandläggare
10	7	Bidragshandläggare
11	3	Bidragshandläggare, slutade under urvalsperioden
12	9	Bidragshandläggare,
13	4	Bidragshandläggare, slutade under urvalsperioden
14	9	Gruppledare
15	1	Bostadssocial handläggare
16	13	Bidragshandläggare
17	9	Gruppledare
18	2	Budgetrådgiv, ej ofta ek.bist.
19	1	Bidragshandläggare, nyanställd i slutet av urvalsperioden
Summa	154	

Karlstad

Handläggare	Antal basintervjuer	Anteckningar
<i>Mottagning</i>		
1	7	Socialsekreterare
2	3	Socialsekreterare
3	8	Socialsekreterare
4	4	Socialsekreterare
5	6	Socialsekreterare
6	1	Socialsekreterare
7	3	Socialsekreterare, delvis sjukskriven
<i>Ungdomsgrupp</i>		
8	4	Socialsekreterare, delvis sjukskriven
9	7	Ekonomihandläggare
10	7	1:e socialsekreterare
11	6	Socialsekreterare
12	10	Socialsekreterare
13	10	Ekonomihandläggare
14	3	Socialsekreterare
15	5	Ekonomihandläggare
16	5	Ungdomshandläggare/ Mottagningshandläggare
50	3	Praktikant
<i>Vuxengrupp</i>		
17	3	Ekonomihandläggare, delvis sjukskriven
20	4	Ekonomihandläggare
21	7	Ekonomihandläggare
23	0	Ekonomihandläggare, delvis ledig
25	11	Ekonomihandläggare, besök på avvikande tider
27	2	Ekonomihandläggare
29	3	Ekonomihandläggare
31	1	Socialsekreterare, träffade sina klienter utan- för kontoret
<i>Vuxengrupp</i>		
18	5	Ekonomihandläggare, delvis sjukskriven
19	5	Ekonomihandläggare
22	0	Ekonomihandläggare, sjukskriven stor del
24	1	Ekonomihandläggare, delvis sjukskriven
26	0	Ekonomihandläggare
28	3	Ekonomihandläggare
30	2	Ekonomihandläggare, sjukskriven stor del
32	6	Socialsekreterare
33	6	Ekonomihandläggare
34	3	Ekonomihandläggare
35	0	Ekonomihandläggare, politiker, arbetade deltid
36	2	Socialsekreterare
Summa	156	

Upplands Väsby

Handläggare	Antal basintervjuer	Anteckningar
1	11	Socialsekreterare
2	18	Socialsekreterare
3	31	Socialsekreterare
4	8	Socialsekreterare, delvis tjänstledig under urvalsperioden
5	5	Socialsekreterare, flyttat till annan kommun under urvalsperioden
6	26	Socialsekreterare
7	16	Socialsekreterare
8	7	Socialsekreterare, bytt tjänst till verksamhetschef efter urvalsperioden
9	1	Socialsekreterare flyttat till missbruksenheten under urvalsperioden
10	1	Softthandläggare, förmedlingsmedel
11	31	Socialsekreterare
12	0	Socialsekreterare föräldraledig under urvalsperioden
Summa	155	

Östhammar

Handläggare	Antal basintervjuer	Anteckningar
1	26	Socialsekreterare, ekonomiskt bistånd
2	0	Socialsekreterare, långtidssjukskriven under urvalsperioden
3	36	Socialsekreterare, ekonomiskt bistånd
4	29	Socialsekreterare, ekonomiskt bistånd
5	1	Sektionschef
6	3	Missbrukshandläggare
7	0	Missbrukshandläggare
8	8	Praktikant/vikarie
9	0	Missbrukshandläggare
Summa	103	

Bakgrundsdata för kommunerna 2002

Bilaga 2

	Norrköping		Karlstad		Upplands Väsby		Östhammar		Riket	
Befolkning										
Antal invånare ¹	123 303		80 934		37 444		21 827		8 940 788	
Antal invånare i upptagn.omr.	34 805		..		..		..			
Andel utrikes födda (%) ²	12,5		7,9		20,0		6,7		11,8	
Inom Norden	2,6		2,1		8,1		4,3			
Utom Norden	9,9		5,8		11,9		2,4			
Utländska medborgare med bosätt- ningstid i Sverige 0-4 år (%) ¹	1,5		1,5		2,2		0,8		1,9	
Åldersfördelning (%)¹										
0-6 år	7,2		6,7		8,2		6,6		7,3	
7-19 år	16,5		15,5		17,4		18,8		16,7	
20-64 år	59,1		60,5		63,4		56,1		58,9	
64- år	17,1		17,3		11,0		18,5		17,2	
Befolkningsförändringar 92/02 (%) ¹	2,1		4,7		4,3		-2,2		2,9	
Andel ensamstående kvinnor med barn under 18 år	2,1		1,8		2,4		1,6		1,7	
Högsta utbildning 25-64 år 1 jan 2002 ³										
Antal personer med eftergymnasial utbildning (inräknat forskarutb.)	Män 7 800	Kvinnor 8 800	Män 7 400	Kvinnor 8 500	Män 3 000	Kvinnor 3 300	Män 1 000	Kvinnor 1 200	Män 687 800	Kvinnor 775 800
Procent av invånarna med efter- gymnasial utbildning	13,5 %		19,6%		17,6%		10,1%		16,4%	

	Norrköping	Karlstad	Upplands Väsby	Östhammar	Riket
Politisk styre					
Politisk majoritet 1998-2002	Socialdemokratisk majoritet		S + Mp + V majoritet ⁶	Socialdemokratisk majoritet	
2002-2006	Socialdemokratisk majoritet ⁴	S + Mp + V majoritet ⁵	S + Mp + V majoritet ⁷	Socialdemokratisk majoritet ⁸	
Arbetsmarknad					
Arbetslöshet dec. 2002 ⁹ (%)					
Öppen	5,2	3,7	2,8	3,5	3,6
Total (inkl. personer i program)	8	7,2	3,5	4,9	5,6
Andel förvärvsarbetande 20-64 år % ¹⁰	72	73	80	81	76
Skattekraft ¹¹	92	98	117	92	Index: 100
Medelinkomst ¹²	201 000 kr	205 000 kr	241 000 kr	217 000 kr	217 000 kr
Arbetsställen totalt (alla juridiska former) ¹²	9 084	8 004	3 103	2 341	919 273
0 anst. %	61	62	64	73	68
1–49 anst.	37	36	34	26	30
50– anst.	2	2	2	1	1

	Norrköping		Karlstad		Upplands Väsby		Östhammar		Riket	
Arbetsmarknadens struktur										
Offentlig sektor, % (2001) ¹³	Män 16	Kvinnor 49	Män 19	Kvinnor 54	Män 10	Kvinnor 39	Män 10	Kvinnor 53	Män 15	Kvinnor 48
Varuproducerande näring % (2001)	39	11	31	7	28	13	67	20	41	12
Tjänstenäring % (2001) ¹³	60	89	68	92	69	84	32	78	58	86
Största arbetsgivare, antal anställda:	Norrköpings kommun Östergötlands läns landsting Holmen paper AB Whirlpool Sweden AB Sydkraft AB ¹⁴						Östhammars kommun, 1 800 Sandvik Coromant AB, 1 500 Forsmarks Kraftgrupp AB, 750 Landstinget, 200 Serco, 120 ¹⁵			
Tillgång till närliggande arbetsmarknad, vilken, avstånd	Tillgång till Linköpings arbetsmarknad, 43 km mellan städerna.		Ingen större stad/region inom pendlingsavstånd.		Tillgång till den gemensamma arbetsmarknaden i Stockholms län.		Gränsfall, närmaste större städer är Uppsala (67 km) och Norrtälje (70 km).			
Total arbetslöshet inkl. program (%) ¹⁶	Total arbetslöshet Linköping 5,1 %. Östergötlands län 5,9 %		Total arbetslöshet i Värmlands län 7,3 %.		Total arbetslöshet i Stockholms län 3,5%		Tot. arbetslöshet i Uppsala län 4,2 % och Norrtälje kommun 3,2 %.			
Högskola/Universitet	Linköpings universitets andra campusområde, Campus Norrköping med ca 5 000 studenter ¹⁷		Karlstads universitet, antal helårsstudenter: 10 591 st ¹⁸		Nära Stockholms Universitet och annan utbildning i Stockholmsregionen samt Uppsala Universitet		Närmsta universitet är Uppsala universitet ¹⁹			

	Norrköping	Karlstad	Upplands Väsby	Östhammar	Riket
Bistånd					
Biståndsmottagare i % av befolkningen ²⁰	7	5	4	2	
Utbetalt ekonomiskt bistånd och introduktionsersättning, tkr. ²¹	186 787	91 596	24 786	3 971	
Biståndsbelopp/invånare, kr ²¹	1 517	1 133	661	182	
Biståndsbelopp/hushåll ²¹	36 951	37 371	30 080	16 616	32 982
Antal biståndsmånader / hushåll ²²	6,1	6,0	4,7	3,5	5,6
Hushåll med bistånd 11–12 månader. Andel av samtliga biståndshushåll ²¹	25	23	16	5	21
Andel utrikes födda biståndshushåll/ samtliga biståndshushåll ²¹	43	30	42	19	37
Antal biståndsmottagare ²⁰	FÖK Centrum 1 680	4 201	1 483	435	434 046
Antal biståndshushåll ²²	FÖK Centrum 1 034	2 451	824	239	236 821

Historik arbetsmarknadens struktur

Norrköping

”Från att ha varit en utpräglad handels- och industristad har Norrköping utvecklats till en kommun med ett brett och differentierat näringsliv. Det finns mer än 7000 företag av de mest varierande slag i kommunen. Statliga verk har bidragit till att utveckla tjänstesektorn. De stora företagen är viktiga för Norrköping. Men minst lika viktiga är de små- och medelstora. Papper och förpackning är en annan stark bransch i Norrköping”²³

Karlstad

”Karlstads näringsliv kännetecknas av stor mångfald och dynamik. Ingen bransch är allt för dominerande, även om Karlstad av tradition är en handelsstad. Däremot finner man idag två tydliga kompetenskluster - skog och IT/tjänster. Här finns också en lång tradition inom risk och säkerhetsområdet, vilket märks genom att Karlstads universitet har Sveriges enda professur inom IT-säkerhet.

Karlstad är en tillväxtregion och vi arbetar offensivt tillsammans med den lokala näringen för att ytterligare befästa den utvecklingen.”²⁴

Upplands Väsby

Industriföretagen var länge de största arbetsgivarna i kommunen. Under 60-talet växte också stora vårdinstitutioner fram. Under 70-talet avstannade industriexpansionen och den industriella storhetstiden var över. Under 80-talet stod elektronikindustrin för en stor del av nyetableringarna och ett internationellt näringsliv utvecklades. Dominerande branscher är numera IT och telecom, service- och tjänstenäring, vård och omsorg.²⁵

Östhammar

Gammal bruksort.

Fotnoter

- 1 SCB, Årsbok för Sveriges kommuner 2003, tabell 23
- 2 Socialstyrelsen. Jämförelsetal för socialtjänsten år 2002, tabell 21
- 3 SCB, Årsbok för Sveriges kommuner 2003, tabell 27
- 4 www.norrkoping.se 040909
- 5 www.karlstad.se 040913
- 6 Skriftlig kommunikation med Jan Hedman, Upplands Väsby kommun, 040923
- 7 www.upplandsvasby.se 040913
- 8 Skriftlig kommunikation med Östhammar kommuns informationsavdelning 040913
- 9 www.ams.se 040902
- 10 Socialstyrelsen. Jämförelsetal för socialtjänsten 2002, tabell 22. SCB, Rams 2002.
- 11 Socialstyrelsen. Jämförelsetal för socialtjänsten 2002, tabell 22. Med skattekraft menas det egna skatteunderlaget dividerat med invånarantalet vid taxeringsårets ingång. Skattekraften redovisas som procent av den genomsnittliga skattekraften för hela riket.
- 12 SCB, Årsbok för Sveriges kommuner 2003, tabell 25
- 13 SCB, Årsbok för Sveriges kommuner 2004, tabell 27
- 14 Skriftlig kommunikation med Monika Rosander, Norrköpings kommun, 040923
- 15 Skriftlig kommunikation med Sara Löfberg, ÖNAB, 040930
- 16 www.ams.se 040902
- 17 www.liu.se/no/ 040906
- 18 Skriftlig kommunikation med Karlstad Universitets informationsavdelning 040910
- 19 www.osthammar.se 040908
- 20 Socialstyrelsen. Ekonomiskt bistånd årsstatistik 2002, tabell 31
- 21 Socialstyrelsen. Ekonomiskt bistånd årsstatistik 2002, tabell 30
- 22 Socialstyrelsen. Jämförelsetal för socialtjänsten 2002, tabell 10
- 23 www.norrkoping.se/naringsliv/om-naringslivet 020204
- 24 www.karlstad.se/naringsliv/naringsliv.shtml 020204
- 25 Olausson, I., Upplands Väsby 50 år – ett stycke nutidshistoria. (2002). Tryckindustri information 2002. Upplands Väsby

Tabellbilaga till klientavsnittet

Tabell 1. *Levnadsförhållanden för socialbidragstagare, för ej socialbidragstagare med låga inkomster. Riket. Andelen inom respektive grupp 25–64 år. 1994/1995.*

Levnadsförhållanden	Socialbidragstagare	Ej socialbidragstagare	
		med låg inkomst*	Samtliga
Förvärvsarbete	43	74	85
Arbetslöshet	25	10	6
Ej kontantmarginal	72	32	21
Ej egen bostad	6	4	2
Trångboddhet	7	6	2
Långvarig sjukdom med svåra besvär	25	13	14
I hög grad nedsatt arbetsförmåga	14	8	14
Kan ej överklaga myndighetsbeslut	6	4	2

* Disponibel inkomst under socialbidragsnorm.

Källa: Socialstyrelsen: *Social rapport 1997*. SoS-rapport 1997:14.

Tabell 2. *Andel utrikes födda klienter med svensk resp. utländsk utbildning, n= 211. 2002/2003.*

Kommun	Upplands Väsby	Östhammar	Norrköping	Karlstad	Totalt
Skolutbildning <u>endast</u> i Sverige	22	28	8	22	17
Skolutbildning <u>endast</u> i hemlandet	51	56	82	61	65
Skolutbildning <u>både</u> i hemlandet <u>och</u> i Sverige	28	17	10	18	18

Tabell 3. Andel utrikes födda klienter med ”dåliga svenskkunskaper”*. Klienten anser sig ha dåliga svenskkunskaper när det gäller förmågan att.....

Kommun	Upplands Väsby	Öst- hammar**	Norr- köping	Karlstad	Totalt
Förstå nyheter/debatter i TV och radio	36	–	32	25	30
Föra fram sina synpunkter i möten och sammanträde	38	–	45	30	38
Förklara sitt ärende vid telefonkontakter med myndigheter	33	–	45	18	34
Läsa böcker	42	–	42	25	38
Svara skriftligt på en platsannons	51	–	54	48	52

* ”Dåliga svenskkunskaper” anses de ha som svarat ”ganska dåligt” eller ”mycket dåligt”.

** Uppgifter för Östhammar redovisas inte då antalet svarande är för litet.

Tabell 4. Klienters allmänna hälsotillstånd. Kön, ålder och etnisk bakgrund. 2002/2003.

Klienter	Mycket gott eller gott	Någorunda	Dåligt eller mycket dåligt
Kvinnor	41	33	26
Män	46	25	29
–29 år	56	26	19
30–39 år	44	28	29
40– år	34	34	32
Svenskfödda	49	28	23
Utrikes födda	38	31	31
Totalt	43	29	28

Tabell 5. Andelen klienter med långvarig sjukdom. Kön, ålder och etnisk bakgrund. 2002/2003.

Klienter	Långvarig sjukdom	Långvarig sjukdom med <u>ingen</u> eller i <u>någon mån</u> nedsatt arbetsförmåga	Långvarig sjukdom med i <u>hög grad</u> nedsatt arbetsförmåga
Kvinnor	54	32	22
Män	47	28	20
Över 25 år	57	32	25
Under 25 år	35	25	10
Svenskfödda	54	31	22
Utrikes födda	46	28	19
Totalt	51	30	21

Tabell 6. Andelen klienter som är trötta för jämnan. Kvinnor, män. Utrikes födda och svenskfödda. 2002/2003.

Kommun	Upplands Väsby	Öst-hammar	Norr-köping	Karlstad	Totalt
Kvinnor	30	18	34	22	26
Män	19	23	24	17	20
Svenskfödda	19	21	17	16	18
Utrikes födda	30	17	40	26	32
Totalt	24	20	29	19	23

Tabell 7. Andel kvinnor och män med olika sysselsättningsstatus. 2002/2003.

Aktuell sysselsättning	Män	Kvinnor	Totalt
Förvärvsarbetande	10	14	12
Arbetslös	50	32	41
Arbetssträning	14	12	13
Studier	7	15	11
Sjuk	12	15	14
Pension, sjukbidrag	3	6	5
Övriga	4	6	5

Tabell 8. Andel svenskfödda och utrikes födda klienter med olika sysselsättningsstatus. 2002/2003.

Aktuell sysselsättning	Svenskfödda klienter	Utrikes födda klienter	Totalt
Förvärvsarbetande	13	10	12
Arbetslös	47	31	41
Arbetssträning	10	19	13
Studier	8	17	11
Sjuk	13	15	14
Pension, sjukbidrag	6	2	5
Övriga	4	5	5

Tabell 9. Andelen klienter utan arbetserfarenhet. Kön, ålder och etnisk bakgrund. 2002/2003.

Klienter	Andelen klienter utan arbetserfarenhet
Kvinnor	51
Män	41
Över 25 år	47
Under 25 år	42
Svenskfödda	39
Utrikes födda	56
Totalt	46

Summary

This report is based on the ongoing study "The Work of Social Services in Social assistance cases" carried out by the Institute for Evidence-based Social Work Practice (IMS) at the National Board of Health and Welfare in Sweden. The overall aim of the study is to describe and identify different practices and working styles in social work with recipients of social assistance. A second aim is to relate these practices to different structural and organizational conditions and of course to differences in client characteristics and client population mix. In the study, 568 social assistance cases from four Swedish municipalities are closely followed during one year in terms of contacts with the local social services organisation. The four municipalities are Karlstad, Norrköping, Upplands Väsby and Östhammar.

This report is mainly based on results from the first part of the data collection period in 2002. The analysis of social work practices and their patterns is yet to come. In this report we give a description of the longitudinal study design and the data collection methods. Then follows information about the varied structural and organizational conditions and organizational structure in the municipalities. The social assistance clients are described in terms of socio-demographic background and living conditions and municipal differences regarding these factors are analyzed. Finally, we analyze the degree of consensus between each social worker-client pair in terms of compare their respective opinions on several aspects concerning circumstances of the case and the recipient.

The results show that Norrköping city, which had the highest rate of client unemployment and a highly specialized work organization, some social workers dealt with the applications for social assistance without meeting the recipients, who were instead often placed in activation programs. Other social workers (within the social assistance organization) worked solely with the *social problems* of the recipients. Upplands Väsby had the highest rate of immigrants and more lone mothers than the other municipalities factors usually associated with high rates of social assistance. On the other hand they had a low unemployment rate perhaps due to their geographical position close to Stockholm and the capital's large labor market. Upplands Väsby had a highly integrated work organization, where all social workers worked with all kind of cases. This was also the case in Östhammar, the smallest municipality, which also seemed to have the best structural conditions of all municipalities. Karlstad city was

an average as regards the structural and client conditions studied and its social services organization was highly specialized.

The level of education among the social workers seemed to reflect the organizational structure. In integrated organisations almost all of the social workers had a university degree (BA) in social work, while this was not so common in the specialized organizations.

In terms of the background and living conditions of the recipients the results show how they differed across the municipalities. It was most common in Norrköping that recipients lacked work experience from the last five years. Furthermore, many clients had physical problems which severely limited their work capacity. The Upplands Väsby recipients more often had work experience but also more mental health problems. In Östhammar it was more common than in other municipalities that the recipients had an employment which did not give them enough earnings. Like before, in Karlstad the rates of everything is more or less an average of the other three municipalities.

Finally, some results from the analysis of client-social worker consensus on case issues. Note that the term consensus here means giving a similar answer to a question in a questionnaire. Methodological issues regarding consensus are discussed to some extent in the report. However, the overall result is that the client and the social worker seem to agree more often on, and social workers are better informed about issues related to what might be looked upon as standardized elements, i.e. the client's employment status and job search. For example, the social workers and recipients often agree that "getting a job" would solve the situation for the recipient. They rarely agree however on the means of getting there, e.g. that "change of attitude", "work training" or a "change of family situation" is of vital importance for a change of the recipient's situation. This is mainly the social workers opinion alone. Moreover, they often share knowledge about recipient contacts with institutions related to the labour market, but rarely agree on contacts with psychiatric care. These types of contacts are mainly stated by the clients.

