

Uppsalamodellen och socialbidragstagarna

En effektutvärdering.

Pia Milton
Reinhold Bergström



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.

Artikelnummer 1998-09-001

Publicerad www.socialstyrelsen.se, mars 2007,
inskannad version av CUS skrift 1998:1

Förord

Centrum för utvärdering av socialt arbete (CUS) har till uppdrag att sammanställa och skapa sakligt baserat kunskapsunderlag om värdet av socialtjänstens insatser, i första hand för klienternas del.

Denna studie är en undersökning av vad som hände med socialbidragstagare i två kommundelar i Uppsala kommun 1990 och 1992. Ärendena handlade i den ena kommundelen enligt den s k Uppsalamodellen och i den andra enligt arbetssätt som också har ”arbetslinjen” som grund, men som inte utformats lika systematiskt och saknar de ur bidragstagarnas synpunkt mer krävande inslag som bland annat ledde till att vissa länsstyrelser kom att rikta kritik mot Uppsalamodellen.

Uppsalamodellen utvecklades och tillämpades i sin ursprungliga form i en kommundel i Uppsala under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet, dvs under en period med relativt gott arbetsmarknadsläge. Den kom att spridas över landet under perioden av kraftigt stigande arbetslöshet i början och mitten av 1990-talet. Hur stort genomslag arbetssättet fick är svårt att uttala sig om, eftersom dess olika beståndsdelar är så pass otydliga att vi inte kan vara säkra på i vilken omfattning den ursprungliga modellen faktiskt konkret tillämpades i andra kommuner. Det är också skälet till att vi i denna studie valt att undersöka Uppsalamodellens tillämpning i sin ursprungliga form i Uppsala. Alla aktuella bidragstagare i de två kommundelarna har inte undersökts i studien utan endast de vars huvudorsak till hjälpbehovet angavs vara arbetslöshet.

Att Uppsalamodellen kom att väcka stort intresse i den allmänna socialbidragsdebatten har säkert många orsaker. För CUS beslut att försöka genomföra en undersökning var det centrala inte att modellen väckte förhoppningar om minskade socialbidragskostnader, något som bland annat framförts av dess upphovskvinna. Givet CUS uppdrag var det intressanta istället de förväntningar om bättre måloppfyllelse ur klientsynpunkt, som också redovisades. Uppsalamodellen förväntades åstadkomma att de arbetslösa socialbidragstagarna i större utsträckning och mer varaktigt kom ut i arbetslivet eller i utbildning. Underförstått avsåg jämförelsen hur man i kommundelen tidigare arbetat med motsvarande bidragstagare. Studien handlar till största delen om ifall dessa förväntningar uppfylldes eller ej.

För att man skall kunna dra någorlunda säkra slutsatser om ifall ett arbetssätt är bättre än ett annat ur klientsynpunkt, bör undersökningen vara uppbyggd så, att likvärdiga klientgrupper blir föremål för olika insatser, varefter resultaten av insatserna jämförs. I vissa sammanhang måste också den yttre miljön vara densamma. För att sedan kunna använda de resultat man kommer fram till, måste man också ha en tydlig bild av vari olikheterna i insatser består.

Som framgår av rapporten har det inte varit möjligt för oss att lägga upp undersökningen på ett idealt sätt. Klientgrupperna är relativt olika varandra i flera relevanta avseenden och praktikernas beskrivning av de arbetssätt som tillämpats är bristfällig, främst i den jämförda kommundelen. Särskilt saknas dokumentation om hur systematiskt man tillämpat de aktuella arbetssätten. Ett sätt att hantera en situation där klientgrupperna är olika är att genom statistiska metoder göra grupperna jämförbara i statistisk mening. Så har skett i detta fall. Olika statistiska metoder har prövats och materialet har visat sig vara robust och ha en god kvalitet.

Men jämfört med ”i verkligheten” likvärdiga grupper medför det större osäkerhet. De slutsatser som dras i rapporten om Uppsalamodellens värde för klienterna jämfört med det arbetssätt som tillämpades i en annan kommun, måste därför tolkas med försiktighet. Det skulle behövas fler undersökningar för att öka säkerheten i slutsatserna.

Rapporten innehåller också andra resultat som är av värde att beakta, när kommunerna nu i ökande utsträckning utvecklar arbetsbefrämjande åtgärder som komplement eller ersättning till socialbidrag. Det handlar om betydelsen av olika sociala och individuella förhållanden för möjligheterna för arbetslösa socialbidragstagare att komma i arbete eller utbildning. Dessa resultat påverkas inte av de ovan nämnda problemen i undersökningens uppläggning utan gäller för bägge klientgrupperna och har, av andra studier att döma, relevans än idag.

En hel del modeller för socialbidragshandläggning har utvecklats under de senaste decennierna. Vissa av dem har spritts utanför den kommun där de först såg dagens ljus och de flesta har sedan försvunnit från diskussionen om lämpliga metoder för socialbidragshandläggning. Inte i något fall tidigare har man mer systematiskt undersökt vilka konsekvenser modellerna haft för klienternas del.

Alldeles för sällan avkrävs de som utvecklar och förespråkar nya arbetssätt belägg för att de nya metoderna faktiskt visat sig fungera bättre än de gamla. Om man inom socialtjänsten tillägnar sig denna mer sakliga grundhållning löper man mindre risk att anamma metoder som senare visar sig ge sämre resultat i klientarbetet än de man uppnådde tidigare. Man slipper också de kostnader som är förenade med att hyra in konsulter och handledare och utbilda personalen att arbeta med metoder, som inte ger resultat.

Detta är den första undersökning där man med hjälp av information om enskilda klienter sökt undersöka värdet av olika arbetssätt inom socialbidragshandläggningen. Det kommer att behövas fler studier av detta slag i framtiden.

Rapporten har utarbetats av fil lic. *Pia Milton* vid CUS och professor *Reinhold Bergström* vid statistiska institutionen vid Uppsala universitet. Fil kand *Nils Varg* vid CUS har spelat en stor roll vid datainsamlingen och sammanställningen av visst underlagsmaterial för rapporten. Personal och ledning vid de två kommundelarna i Uppsala har vänligen ställt sig själva och olika typer av material till förfogande.

Ledamöterna i CUS expertgrupp för socialbidrag/ekonomiskt bistånd och särskilt docent *Åke Bergmark* och docent *Björn Gustafsson* har givit konstruktiva synpunkter under arbetet med rapporten. Från CUS sida vill vi tacka alla er som bidragit till undersökningens genomförande.

Stockholm i november 1998

Lars Pettersson
Ordförande i CUS styrelse

Karin Tengvald
Direktör

Innehåll

<i>Förord</i>	3
<i>Inledning</i>	9
Syfte och frågeställningar	10
<i>Metod och material</i>	11
De två ”modellerna” för handläggning av socialbidrag.....	12
Material	17
<i>Resultat</i>	21
Hur jämförbara är socialbidragstagarna i Uppsalamodellen och jämförelsegruppen?	21
Socialbidragstagarnas möjligheter att få arbete på den reguljära arbetsmarknaden.....	23
Sannolikheten att lämna socialbidragstagandet av andra orsaker än reguljärt arbete	29
Beviljat socialbidragsbelopp	31
Återkommande bidragsansökningar	32
<i>Sammanfattning och diskussion</i>	36
<i>Summary</i>	40
<i>Litteratur</i>	43
<i>Bilaga 1 Variabellista</i>	47
<i>Bilaga 2 Jämförande beskrivning av kommundelarna i undersökningen med avseende på demografiska och sociala förhållanden</i>	51
Befolkningen	51
Hushållens sammansättning	52
Sammanfattning.....	54

Inledning

Kommunerna har, enligt socialtjänstlagen, det yttersta ansvaret för att invånarna får den hjälp de behöver (Socialtjänstlagen §3) och de har också en betydande frihet att välja metoder för att uppfylla lagens mål. I många kommuner har man bland annat försökt minska socialbidragskostnaderna genom att förändra bidragsnormerna eller genom att erbjuda de sökande olika typer av alternativ till kontantstöd, exempelvis sysselsättning, rehabilitering och budgettrådgivning. Insatserna har ofta skett i samverkan mellan socialkontoret, olika myndigheter och organisationer – främst arbetsförmedling och försäkringskassa (Socialstyrelsen 1995; Svenska kommunförbundet 1994b).

Sättet att arbeta med socialbidragstagare varierar således mellan kommunerna. Olika arbetsmetoder (”modeller”) har utvecklats under åren och spridits till andra kommuner/kommundelar i landet (Svenska kommunförbundet 1994a). En av dessa modeller som i varierande grad tillämpas i många kommuner är den så kallade Uppsalamodellen. Den är för närvarande den metod som är tydligast preciserad – det vill säga kan betecknas vara ett ändamålsenligt planerat, systematiskt och reproducerbart arbetssätt – inom handläggningen av socialbidrag.

Uppsalamodellen uppmärksammades i början av 1990-talet som ett sätt att handlägga socialbidrag med syftet att hjälpa arbetslösa socialbidragstagare att så snabbt som möjligt finna försörjningsalternativ till socialbidrag, och därigenom minska kostnaderna för kommunerna (Rönnlund 1992). Arbetslinjen och människors ansvar för sin försörjning betonas. Ett viktigt mål är att förhindra uppkomsten av ”bidragsberoende” klienter (a a sid. 27). Genom att arbeta enligt modellen ska dels klienternas bidragstider – i de fall de alls behöver ekonomiskt stöd – kunna förkortas (a a sid. 27, 44), dels ska man uppnå en långsiktig lösning på klienternas försörjningsbehov i form av arbete eller utbildning (a a sid. 36). Modellen beskrivs närmare under avsnittet Metod och material (sid. 11 ff).

Arbetssättet är kontroversiellt och har mötts av såväl lovord som kritik. Förespråkarna anser att metoden hjälper människor att nå positiva förändringar i sina liv och ger dem möjligheter att tillvarata sina egna resurser (Svenska kommunförbundet 1994a). Kritikerna anser att människor kränks, förnedras och ställs inför omöjliga krav (se artiklar i Socionomen 3/1993; Karlsson 1995). Arbetsmetoden har, utifrån etiska och juridiskt/ administrativa aspekter, granskats av länsstyrelsen i Uppsala län som konstaterar att ”mycket av grundsynen i modellen är i enlighet med socialtjänstlagen. Det strukturerade arbetssättet, den tydliga målsättningen i arbetet och den välskötta dokumentationen utgör kvalitéer.” (Länsstyrelsen i Uppsala län 1993, s 5). Den kritik som länsstyrelsen riktar gäller främst risken att arbetssättet förorsakar eller bidrar till att människor som ansöker om socialbidrag känner sig kränkta: ”Metodiken i Arbeta i stället för bidrag ökar risken för bemötanden som känns kränkande för socialtjänstens klienter, den förenklade problemformuleringen kan bli enbart prestationsinriktad och då medföra en

fyrkantig och okänslig handläggning. Förhandskontroller och krav på att vara med vid klienters besök hos andra myndigheter kan också innebära att socialtjänsten framstår som förmyndaraktig” (a a sid. 7). Från andra delar av landet rapporteras att de kontrollerande inslagen och de krav som den enskilde ska uppfylla för att anses aktivt arbetssökande skärpts i de kommuner som tillämpar Uppsalamodellen (Länsstyrelserapport 1994).

Syfte och frågeställningar

Olika modeller för handläggning av socialbidrag utvecklas kontinuerligt och sprids över landet, utan att effekterna för bidragstagarna systematiskt utvärderas. Hittills har ingen granskning skett om Uppsalamodellen uppnår syftet att få ut bidragstagarna ur systemet i större utsträckning, snabbare och mer stadigvarande än alternativa handläggningsmetoder¹. Det är en sådan utvärdering som presenteras i denna studie. I fokus för vår undersökning står följande frågeställningar:

- Tar det kortare tid för de bidragstagare som blir föremål för Uppsalamodellen att lämna socialbidragstagandet och bli självförsörjande, än jämförbara bidragstagare som handläggs på annat sätt?
- Kommer bidragstagare i Uppsalamodellen i större utsträckning ut på arbetsmarknaden eller i utbildning?
- Finns det skillnader med avseende på beviljat socialbidragsbelopp i Uppsalamodellen i förhållande till jämförelsegruppen?
- Återkommer bidragstagarna i Uppsalamodellen mer sällan med ny ansökan om socialbidrag?

Analyser görs också av vissa andra förhållanden än handläggningsmetoder som kan förklara skillnader i utfall. Konsekvenser av de olika arbetssätten under olika ekonomiska betingelser försöker vi belysa genom att inkludera data från både 1990, som präglades av en relativt positiv arbetsmarknad, och data från 1992, kännetecknat av kraftigt stigande arbetslöshet.

I syfte att utvärdera effekterna av handläggningsmetoder för socialbidragstagarna finns naturligtvis också andra kriterier än de vi valt, av psykologisk eller social art, exempelvis den enskildes möjlighet att hantera problematiska livsvillkor, uppleva acceptabel livskvalitet eller känna tillfredsställelse med socialtjänstens insatser. Vi har *inte* berört livskvalitetsfrågor eller bidragsmottagarnas synpunkter på de olika arbetssätten, exempelvis frågor om bemötande eller tillfredsställelse med socialtjänstens insatser (Jfr rapporterna från länsstyrelserna i Uppsala län 1993 respektive Länsstyrelserapport 1994). Sådana frågeställningar kräver ofta andra metoder än de vi använt, som intervjuer, observationer m.m.

¹ En utvärdering av Uppsala-modellen i form av kostnadsintäktsanalys har redovisats (Gustafsson & Persson 1989) vars resultat måste betraktas som osäkra bl a eftersom undersökningsgrupperna inte är jämförbara på grund av selektionsproblem. Experimentgruppen utgörs endast av ”nya” ärenden medan kontrollgruppen omfattar samtliga socialbidragsärenden. Dessutom beaktas endast ett fåtal relevanta bakgrundsfaktorer, exempelvis saknas bidragstagarnas tidigare arbetslivs-, utbildnings- och socialbidragserfarenheter.

Metod och material

Det finns flera olika sätt att utvärdera sociala insatsers effekter och värde för klienterna och varje metod har sina fördelar och svagheter (se Cheetham et al 1992 och Palfrey et al 1994 för översikt av frågeställningar och metoder inom utvärderingsforskningen av socialt arbete).

För att uppnå syftet med vår studie behöver vi för det första en jämförelsegrupp så lik undersökningsgruppen som möjligt med hänsyn till relevanta bakgrundsfaktorer. Avsikten är att resultaten ska kunna knytas till de studerade arbetsmetoderna och inte bero på andra faktorer. För det andra krävs att jämförelsegruppen verkligen får en annan typ av handläggning, gärna representativ för den ”traditionella” handläggningen av socialbidrag i landet.

Idealt hade varit att genomföra en randomiserad kontrollerad studie, där vi med större säkerhet kunnat åstadkomma dessa förutsättningar. En sådan typ av studie är emellertid relativt komplicerad att genomföra inom socialt arbete, av såväl metodologiska som etiska skäl.

I detta avsnitt beskrivs först hur jämförelsegruppen valts, därefter beskrivs de två handläggningsmetoderna som erbjuds socialbidragstagarna i Uppsalamodellen respektive jämförelsegruppen.

För att kunna studera Uppsalamodellens effekter för klienterna behöver vi således en jämförelsegrupp, som är så lik deltagargruppen som möjligt i relevanta avseenden, men inte har erhållit samma insats. Vi studerar de bidragstagare som blev föremål för Uppsalamodellen, som den ursprungligen tillämpades i Gamla Uppsala kommun i Uppsala (det vill säga ”originalmodellen”) under år 1990 och 1992 och jämför dem med en viss typ av socialbidragstagare inom socialtjänsten i Gottsunda kommun under samma perioder. Vi har valt en jämförelsegrupp i Gottsunda av flera skäl. Gamla Uppsala och Gottsunda kommuner ingår i samma kommun, vilket medför att bidragsnormen är densamma för invånarna. De har också samma arbetsmarknad och utbildningsutbud att tillgå. På det sättet har vi kontroll över några förhållanden i omvärlden som har betydelse för studiens resultat. Vidare uppvisar befolkningen i Gottsunda en rad strukturella likheter med Gamla Uppsala med avseende på invånarantal, andel invandrare, familjestruktur, förvärvsfrekvens, arbetslöshet, inkomstförhållanden och boende. Trots de skillnader som finns – exempelvis har Gottsunda betydligt fler socialbidragstagare än Gamla Uppsala och invandrargruppen har anlänt under något senare tid – är de två kommunerna mer jämförbara med varandra i fråga om betydelsefulla förhållanden än Gamla Uppsala är med någon av de övriga kommunerna i staden. De två studerade grupperna är därför likvärdiga i för denna studie viktiga avseenden. De demografiska och sociala förhållandena i de två kommunerna redovisas i bilaga (*Bilaga 2*). I vissa avseenden föreligger dock skillnader i individkaraktistika hos socialbidragstagarna i de två områdena. Mera definitiva jämförelser i utfall mellan grupperna görs därför även med justering för skillnader i dessa karaktistika.

Uppsalamodellens företrädare (Rönnlund 1992) har hävdats att kostnaderna för socialbidrag kan hållas under kontroll och till och med minska som en följd av arbetsmetoden. En jämförelse av socialbidragskostnaderna i Gamla Uppsala och Gottsunda från 1989 till 1994 visar att kostnaderna steg kraftigt i Gottsunda men minskade eller var konstanta i Gamla Uppsala. Det kan dock finnas många andra skäl till dessa skillnader än socialtjänstens arbetsmetoder, exempelvis förändringar i befolkningens sammansättning, ökad arbetslöshet och fler socialbidragstagare bland vissa grupper. Uppgifterna om socialbidragskostnader bör därför tolkas med försiktighet innan de studerats närmare. En sådan analys ligger emellertid inte inom ramen för denna studie.

De två "modellerna" för handläggning av socialbidrag

I det följande redovisas en jämförande beskrivning av organisation, resurser, målgrupper och arbetssätt i Gamla Uppsala socialtjänstsenhet "Arbete i stället för bidrag", dvs. Uppsalamodellen, och socialbidragssektion 2 inom socialtjänsten i Gottsunda. För studiens syfte är det väsentligt att redovisa på vilket sätt de två modellerna skiljer sig åt och om de överensstämmer på några områden. Jämförelsegruppen bör erhålla en annan socialbidragshandläggning än Uppsalamodellens bidragstagare, även om handläggningsmodellen inte kan betraktas som representativ för socialbidragshandläggningen i landet eller stå i direkt motsatsställning till Uppsalamodellen. Vårt val av jämförelsemodell utesluter heller inte att det kan finnas andra modeller i kommunen som ger väsentligt andra effekter än både Uppsalamodellen och sektion 2 i Gottsunda.

Beskrivningen av Uppsalamodellen bygger i första hand på Rönnlund (1992). Beskrivningen av arbetet vid sektion 2 bygger främst på måldokument och verksamhetsrapporter från socialtjänsten i Gottsunda. Beskrivningarna av arbetsmetoderna är av olika skäl inte problemfria som uttryck för hur man *faktiskt* arbetar, exempelvis överensstämmer ideala mål och normer inte alltid med praktiken. Möjligheten att vissa delar av Uppsalamodellen övertagits ("spill over") av socialbidragshandläggarna i Gottsunda finns. Genom intervjuer med de två socialcheferna från respektive kommunal del samt sektionschefen och en socialsekreterare/gruppledare i Gottsunda och två socialsekreterare i Gamla Uppsala, vilka arbetade med arbetslösa socialbidragssökande under åren 1990 och 1992, har vi därför försökt att så långt möjligt – med reservation för minnesfel, glömska och kanske tillrättalagd information – få en rättvis bild av arbetsmetoderna. Svårigheter att i efterhand bedöma vad som verkligen görs och vad som är retorik är naturligtvis ofrånkomliga.

Uppsalamodellen

I slutet av 1980-talet började socialtjänsten i en del av Gamla Uppsala kommunal del att, som en reaktion på vad som uppfattats som en tidigare passiv och kravlös handläggning, arbeta med en särskild metod inom projektet "Arbete i stället för bidrag" vid handläggning av socialbidrag. Detta arbets-

sätt har sedan kommit att benämnas Uppsalamodellen. Två socialsekreterare med uppgift att arbeta med arbetslösa bidragssökande utan svårare arbets hinder knöts till socialkontoret. Hösten 1991 skedde en omorganisation inom socialtjänsten och projektet permanentades i enheten "Arbete i stället för bidrag" (AiB). En gruppleddare (sektionschef) och sju socialsekreterare betjänade hela kommundelen. Till gruppleddare utsågs Eileen Rönnlund som tidigare varit en av de specialiserade socialsekreterarna. Ärenden med övervägande missbruksproblem, familjeproblem etc. handlades inom andra enheter inom individ- och familjeomsorgen. Socialtjänstens organisation i kommundelen skilde sig således åt mellan år 1990 och 1992 efter de förändringar som genomfördes 1991. Arbetsmetoden för bidragssökande med arbetslöshet som främsta problem lyftes fram i den nya målgruppsorienterade och specialiserade organisationen (Rönnlund 1992 sid. 55 ff).

Den följande beskrivningen av grunderna i Uppsalamodellens arbetsmetod bygger på Rönnlund (1992). Utgångspunkten för arbetsmetoden är att alla människor kan och vill klara sig utan insatser från socialtjänsten. Ansvar för att bli självförsörjande ligger främst hos klienten själv. Socialsekreterarens uppgift är att hjälpa den bidragssökande att utveckla sin förmåga och sina inneboende resurser så att han/hon av egen kraft kan bli självförsörjande, "klienten ska få aktiv hjälp bort från byrån" (a a sid. 27). Syftet är huvudsakligen att förebygga individers behov av socialbidrag, att reducera bidragstiden, finna alternativa försörjningskällor och därmed reducera kostnaderna.

Arbetsmetoden omfattar för det första en noggrann *behovsbedömning*. Gruppleddaren tar emot telefonsamtal, bedömer om förutsättningar finns för bistånd och informerar om vilka krav som ska vara uppfyllda för att socialbidrag ska kunna utgå samt fördelar ärendena på handläggarna (socialsekreterare). Besökstid hos socialsekreteraren erbjuds inom 1–2 veckor. Innan den bidragssökande besöker socialkontoret har kontroll gjorts om han/hon är aktuell vid annan kommun del, om utbetalning skett från försäkringskassa eller annan myndighet (sjukersättning, bostadsbidrag m.m.) och i bilregistret om den sökande är bilägare. Biståndsutredningen sker med hjälp av strukturerade frågor (exempelvis "Vad gör du när du blir arbetslös? Vad gör du när du får din lön? När upptäckte du att pengarna började ta slut? Vad har du gjort för att inte hamna i den här situationen?" a a sid. 51). Syftet är att kartlägga den ekonomiska situationen, hur möjligheterna till förändringar ter sig den närmaste tiden och vilka resurser klienten själv har i form av sparkapital och kapitalvaror. Har den sökande bil eller andra tillgångar anses behovet av bistånd tillgodosett på annat sätt, exempelvis genom försäljning. Alla realiserbara tillgångar, som smycken, bil och kapitalvaror, ska avyttras innan bidrag kan övervägas.

För det andra ställs *krav på arbetssökande aktiviteter*, vilka noggrant kontrolleras av socialsekreteraren. Klientens egen aktivitet är ett villkor för rätten till socialbidrag och kravet att han (hon) aktivt söker alla arbeten efter sin förmåga på heltid – dvs. åtta timmar per dag – inom pendlingsavstånd i hela regionen. Det räcker inte att bara besöka arbetsförmedlingen regelbundet, klienten måste själv kontakta arbetsgivare, gå runt och fråga, erbjuda sina tjänster, "dammsuga" arbetsmarknaden på jobb (a a sid. 45). En lista där klienten antecknar vilka arbeten han/hon sökt diskuteras tillsammans

med socialsekreteraren vid besöken. Kontroll av att klienten har kontakt med arbetsförmedling (stämpel i besökskort) eller följer undervisning (lärare fyller i närvarokort) görs regelbundet och eventuell sjukdom måste styrkas med intyg.

För det tredje beviljas socialbidrag för en kort *tidsbegränsad period*, ofta veckovis och för högst en månad i taget.

För det fjärde erbjuder socialsekreterarna mer tid per bidragstagare i form av *täta besök*, ofta en gång i veckan. Varje socialsekreterare har därför relativt få, cirka 20–25, ärenden. Syftet är både att motivera klienten att söka annan försörjning än bidrag och att kontrollera vilka arbeten m m klienten sökt.

Dessutom är aktivt samarbete mellan socialsekreteraren, arbetsförmedlare och klient och ibland även läkare (vid sjukskrivning) i *trepartssamtal* en betydelsefull del av metoden. I trepartssamtalet får samtliga kunskap om vad som sker och varför, man talar med klienten – inte om honom (a a sid 29, 131 ff).

Ytterligare en betydelsefull del i arbetsmetoden är det dagliga *morgonmötet* då socialsekreterarna samlas tillsammans med gruppledaren för att gå igenom ärenden och beslut. Socialsekreterarna föredrar sina ärenden, främst nybesök och svåra ärenden, och förslagen diskuteras i arbetsgruppen innan beslut tas. Genom att avvakta med beslut till följande dag (”sova på saken”) får socialsekreteraren tid att tänka över skälen till bifall eller avslag och formulera målsättningen för beslutet.

En dag per vecka avsätts till arbetsmöten för att gå igenom det gemensamma förhållningssättet, arbetsmetoder, handledning m.m.

Socialbidragssektion 2 inom Gottsunda socialtjänst

Individ- och familjeomsorgen i Gottsunda kommun del var under båda åren 1990 och 1992 uppdelad i olika målgruppsorienterade enheter. När det gällde handläggningen av socialbidrag var organisationen följande: *Mottagningssektionens* socialsekreterare tog emot alla som ringde och sökte socialbidrag samt fördelade/gav tid till gruppinformation för arbetslösa och första besök hos en handläggare för övriga sökande. *Socialbidragssektion 1* svarade för s k förenklad bidragshandläggning (SOFT) för exempelvis äldre invandrare utan pension och invandrare i utbildning i SPI (”svenska för invandrare”). *Socialbidragssektion 2* riktade sig till samtliga övriga arbetslösa socialbidragstagare, utom vuxna missbrukare. Sju socialsekreterare (fyra på heltid och tre på halvtid) arbetade särskilt med målet *arbete i stället för bidrag* för arbetslösa socialbidragstagare såväl med som utan arbetshinder, ofta i form av ohälsa och psykiska problem. Inom sektionen fanns arbetssökarverksamheten (ASV) som vände sig till de socialbidragssökande som var arbetslösa men saknade kontakt med arbetsförmedlingen. Två socialsekreterare hade på halvtid avdelats att särskilt arbeta inom denna verksamhet som främst erbjöd information och kontakt med arbetsförmedlingen. Även hushållsekonomisk rådgivning erbjöds inom sektionen. Det var således en viss specialisering inom organisationen och inom sektionen. Socialsekreterare handlade hela ärendet, även socialbidraget.

Följande beskrivning av arbetsmetoderna inom sektion 2 bygger på "Verksamhetsbeskrivning för Gottsunda socialtjänst sektion 2, 1990, 1991" samt "Arbets sökar verksamheten i Gottsunda 1991". Rätt till arbete och egen försörjning var grunden för det arbete vid sektion 2 som riktade sig till de arbetslösa som stod till arbetsmarknadens förfogande, och rätt till vård och rehabilitering alternativt tryggad försörjning för dem som inte stod till arbetsmarknadens förfogande. Arbetsmetoderna anpassades efter de skilda målgruppernas behov.

Handläggningen av socialbidrag skulle ha en förebyggande och rehabiliterande funktion, och förändringar i klienternas situation skulle åstadkommas bland annat genom att socialsekreterarna försökte bidra till att undanröja olika arbetshinder och aktivt verkade för att finna lämplig sysselsättning eller vård, rehabilitering eller annan försörjning än socialbidrag, exempelvis sjukbidrag. För att uppnå målet "arbete i stället för bidrag" genomförde socialsekreteraren tillsammans med klienten en arbetsplan, motivationsarbete och trepartssamtal i samverkan med andra instanser inom ASV.

Socialsekreterarna vid mottagningssektionen tog emot telefonsamtal och samtliga nybesök. Inom ramen för *behovsbedömningen* gjordes kontroller i kommuninvånarregister (KIR), socialregister och vid försäkringskassan för att kontrollera dels att den sökande inte var aktuell vid annan kommunalförvaltning, dels om det förekom utbetalningar från försäkringskassan. Stickprovskontroll gjordes vid bilregistret för att kontrollera innehav av bil och handelsregistret för att kontrollera företagsägarande. Efter en första utredning på mottagningen fördelades ärendena på sektionerna. Inom en vecka erbjöds arbetslösa bidragssökande tillfälle att delta i den *gruppinformation* som ASV erbjöd. Syftet var att effektivisera samarbetet mellan socialtjänsten och arbetsförmedlingen genom bättre samordning för arbetslösa som sökte bidrag, att förkorta utrednings- och handläggningstiderna hos båda myndigheterna och att erbjuda rätt åtgärd vid rätt tillfälle. Man önskade på detta sätt undvika "rundgång" mellan myndigheter utan att någon planering för arbete eller studier i det enskilda fallet skedde. Ett grundläggande synsätt var bland annat att "vilket arbete som helst är bättre än socialbidrag". Det fanns en tydlig gräns mellan ASV och arbetsförmedlingens kompetensområden. ASV förmedlade inte arbete, den förmedlade kontakter med arbetsförmedlingen och följde upp insatser. ASV ansvarade för att socialtjänsten engagerades när annan hjälp än arbetsförmedlingens behövdes. Arbetslösa socialbidragssökande kallades till information (högst tio personer varje gång) en till två veckor efter första kontakten med socialtjänsten. Representeranter för socialtjänsten och arbetsförmedlingen informerade om sina respektive arbetsuppgifter, om rätten till socialbidrag och förutsättningarna/villkoren att få detta. I anslutning till gruppinformationen fick varje deltagare i samtal med socialsekreteraren och arbetsvägledaren ("*trepartssamtal*") redovisa vilka erfarenheter han/hon hade av studier och arbete och berätta om sina önskemål. En individuell bedömning av den sökandes arbetsförmåga gjordes liksom en preliminär planering av åtgärder (dokumenterad i en arbetsplan). Tid hos handläggare vid socialkontoret bokades för bedömning av rätten till socialbidrag. Den fortsatta handläggningen av socialbidragsärendet sköttes av ansvarig socialsekreterare vid sektionen medan socialsekreteraren i ASV följde upp den gemensamma planeringen tillsam-

mans med klienten och arbetsförmedlingen. Klienten besökte socialsekreteraren ca *en gång i månaden* och socialbidraget betalades oftast ut *månadsvis*. Under år 1990 hade respektive handläggare relativt få ärenden, cirka 35, men under 1992 skedde en ökning till 50–55 ärenden per handläggare.

Ärendet avslutades om klienten inte hörts av under ett par månader. Några gånger per år gick socialsekreterarna igenom samtliga ärenden. En gång i veckan hade sektionen arbetsmöte för att diskutera policyfrågor och enskilda klientärenden.

Sammanfattning

Socialtjänsten i de två kommundelarna uttrycker samma mål dvs. ”arbete i stället för bidrag” men arbetar på delvis olika sätt för att uppnå målet att hjälpa arbetslösa socialbidragstagare till arbete och utbildning. I Gamla Uppsala (Uppsalamodellen) uttrycktes målsättningen att ”klienterna skulle få aktiv hjälp bort från byrån” (Rönnlund 1992 sid. 27) och att socialtjänsten gemensamt med klienten ”så snabbt som möjligt ska finna alternativ till socialbidrag” (a a sid. 20). Socialtjänsten i Gottsunda och sektion 2 framhävde att ”rätt till arbete och egen försörjning ska vara ledstjärna i arbetet med arbetslösa som står till arbetsmarknadens förfogande” (Verksamhetsplan 1991). Människor med främst missbruksproblem eller psykiska problem, förutom arbetslöshet, omfattas inte av arbetssätten i någotdera fall. Förenklad bidragshantering, s k *SOFT*, används inte för den grupp bidragstagare i respektive kommundel, som ingår i studien.

Socialtjänstens skilda organisation i kommundelarna innebär olika grad av specialisering. I Gamla Uppsala finns en tydligt specialiserad målgruppsorienterad organisation. I Gottsunda finns en viss specialisering inom organisationen och inom sektion 2 som ingår i vår undersökning, dvs. arbetssökarverksamheten (ASV). De skillnader vi kan se mellan arbetsmetoderna är främst att Gamla Uppsala har mer rigorös och rutinmässig kontroll inför bedömning av vilka som är berättigade till socialbidrag, använder strukturerade intervjuer vid bedömningen av klientens situation och problem, ger bidragstagarna mer socialsekreterartid i form av tätare besökstider samt har hårdare krav på klientens egen aktivitet att söka arbete eller fullgöra utbildning som villkor att erhålla socialbidrag. I Gamla Uppsala har samtliga socialsekreterare kontakt med arbetsförmedlingen, vid sektion 2 ansvarar socialsekreteraren vid enheten ASV för samarbetet och handläggningen av socialbidraget sköts i övrigt av klienternas respektive handläggare. Ytterligare en betydelsefull skillnad är att förslag till insatser och motiv till beslut föredras och diskuteras i hela arbetsgruppen i Gamla Uppsala. Skillnader finns också i mottagandet av nya besökande och i samverkansförfarandet mellan socialtjänsten och arbetsförmedlingen. Dessutom har socialkontoren olika mängd resurser. Gamla Uppsala har betydligt färre ärenden per handläggare än sektion 2 och kan avsätta mer tid för varje bidragssökande.

Material

Klienterna

Totalt ingår 509 individer i studien. Urvalet ur kommunens socialbidragsregister omfattar samtliga socialbidragstagare som uppfyller urvalskriterierna i Gamla Uppsala och ett slumpmässigt urval i sektion 2 i Gottsunda. Urvalskriterierna är att individen *ansökt* om ekonomiskt bistånd *något av åren 1990 och 1992* med *arbetslöshet* som främsta orsak samt att klienten bedömdes som *arbetsför* och *åldersmässigt tillhörde arbetskraften*, dvs. var född senare än 1930. Klienter med arbetshandikapp av något slag, exempelvis gravt nedsatt fysisk eller hälsomässig funktion, en omfattande social problematik, missbruk eller psykiska problem ingår således inte i undersökningen. I syfte att kunna följa ett socialbidragsärende från aktualisering till avslut, ingår endast bidragstagare som inkommit med ”ny” ansökan om bidrag under de aktuella åren. Klienter med redan pågående insatser ingår därför inte i studien. För dem som ansökt om ekonomiskt bistånd flera gånger under ett av de aktuella åren, noterades det första tillfället i studien, vilket följdes från ”debut” till avslut; närmast återkommande ansökan noteras som återkomst till socialkontoret (Jfr Salonen 1994 sid. 135–137 om socialbidragets tidsmönster och periodicitet). Av individerna i studien uppfyllde åtta personer urvalskraven båda åren 1990 och 1992. Dessa observationer är formellt statistiskt beroende. Vi har antagit att detta beroende fångas upp av de förklarande variablerna i modellen. Analyser med uteslutning av de åtta observationerna från 1992 har också genomförts och ledde, som väntat, väsentligen till samma resultat. Varje individ har följts från första kontakt 1990 respektive 1992 till dess att ärendet avslutats av socialsekreteraren och/eller till studiens slutdatum 1996-09-17. Vid denna tidpunkt uppbar 40 personer fortfarande socialbidrag och ärendena var därmed oavslutade.

Datainsamling och kodning

Ur kommunens socialbidragsregister togs samtliga individer/ärenden fram vilka varit aktuella inom socialtjänstens enhet ”Arbete i stället för socialbidrag” (AiB) i Gamla Uppsala, där Uppsalamodellen tillämpades och socialtjänstens sektion 2, där ärenden av arbetslösa bidragssökande handlades i Gottsunda under åren 1990 och 1992. Datainsamlingen gjordes under tre månader, maj–juli, 1995. I syfte att öka tillförlitligheten i våra data har ett enhetligt tolknings- och kodningsarbete av aktmaterialet eftersträfvats genom att samma person (Nils Varg) samlat in merparten av uppgifterna. I Gamla Uppsala har samtliga 257 akter som uppfyller urvalskraven studerats. Sektion 2 i Gottsunda hade dels en större andel socialbidragstagare än Gamla Uppsala, dels en bredare målgrupp. Ur undersökningspopulationen drogs ett slumpmässigt urval i syfte att få ett med Gamla Uppsala antalsmässigt likvärdigt stickprov, av vilka 252 akter uppfyllde urvalskriterierna. Datafilen innehöll från början 515 individer av vilka 509 kvarstår sedan felkodningar och dubletter rensats bort.

Information har främst sökts i de sociala akterna och rör *individkaraktäristika* (ålder, kön, nationalitet, familjestruktur, utbildning, arbetslivserfa-

renhet), den *sociala interventionens karaktär* (tidpunkt för första kontakt med socialtjänsten, frekvens för samtal eller andra överenskommelser, frekvens för mottagande av socialbidrag, bidragstidens längd, utbetalat belopp) och *resultat* (avslutning av ärendet, olika typer av försörjning, återkommande ansökan om socialbidrag). Problem med aktstudier har uppmärksammats i tidigare forskning och bl a handlat om uppgifternas kvalitet och begränsningar; forskaren blir hänvisad till socialsekreterarnas bedömningar och tolkningar och värdefull information saknas många gånger (Hydén 1991; Bergmark 1991 b; Buhr, Ludwig & Priester 1990). Datakvaliteten studerades därför utifrån ett 20-tal sociala akter i en *pilotstudie*, vilken låg till grund för den egentliga studien. Pilotstudien visade att flertalet av de uppgifter vi sökte hade dokumenterats i akterna men att vissa för studien betydelsefulla uppgifter saknades, främst uppgifter om klienternas utbildning, arbetslivserfarenheter, sysselsättning före bidragsansökan samt deras nationalitet och vistelsetid i Sverige. Samtliga dessa faktorer har i andra studier visat ett starkt samband med socialbidragsmottagande (Bergmark 1991; Halleröd 1991; Salonen 1994). Data från aktstudien har, efter tillstånd från Datainspektionen, samkörts med SCB:s register ÅRSYS² i syfte att få kompletterande information om klienternas utbildning och sysselsättning under åren 1985–1994 samt om klienternas nationalitet och vistelsetid i Sverige (*Bilaga 1: Variabellista*). Studiens datakvalitet har på så sätt kontrollerats även i efterhand – när osäkerhet rått om uppgifter i akterna har ÅRSYS registeruppgifter använts³. Materialet har därefter avidentifierats.

Statistiska analyser

De frågor vi vill besvara i studien är om det finns några skillnader mellan de populationer som kan anses representera socialbidragstagarna vid de två socialkontoren med avseende på den tidsperiod som bidragstagarna uppbär socialbidrag innan de lämnar socialbidragssystemet, hur lång tid det tar innan de får reguljärt arbete, påbörjar utbildning o.s.v., samt sannolikheten att bidragstagarna återkommer med ny ansökan om socialbidrag. Vi har också studerat om socialkontoren skiljer sig åt angående det genomsnittligt utbetalda bidragsbeloppet. Vi redovisar i det följande översiktligt de statistiska analyser som gjorts för att besvara undersökningens frågor⁴.

För att besvara de första frågorna har analysmetoder, vilka utvecklats särskilt för att bearbeta tidsberoende företeelser i samband med *varaktighet*, använts. I stället för att jämföra den tid socialbidragstagarna uppbär bidrag, kan man jämföra sannolikheten per tidsenhet att socialbidragstagarna lämnar bidragstagandet. Oberoende av vilken av variablerna som studeras uppstår problem, eftersom vissa individer fortfarande uppbär socialbidrag eller har flyttat från orten, när studiens observationsperiod avslutas. I dessa fall saknar vi kunskap om den exakta tiden när individerna lämnar socialbidragstagandet, det föreligger s.k. högercensurerade observationer, och vi vet

² Statistiska centralbyråns register ÅRSYS omfattar samtliga folkbokförda personer i Sverige per den 31 december.

³ ÅRSYS-data har använts för utbildning (106 observationer), arbetslivserfarenhet (15 observationer), nationalitet (10 observationer) och vistelsetid i Sverige (samtliga 509 observationer).

⁴ En utförligare redovisning av den statistiska analysen presenteras i Milton & Bergström "Evaluation of two Tegimes for social assistance in Sweden" (in prep).

endast att observationsvärdet är större än det senast registrerade värdet. Vanliga analysmetoder, såsom t-test, chi-två-test och vanlig regressionsanalys, kan därför inte användas för att jämföra grupperna. Särskilda metoder har emellertid utvecklats för denna situation, som ofta uppstår när datamaterialet är av varaktighetskaraktär, bl. a. intensitetsregression. En sådan ofta använd modell är Cox proportional hazards (PH) modell, vilken formellt skrivs

$$h(t) = h_0(t) \exp (\beta_1 x_1 + \dots + \beta_k x_k)$$

och där $h(t)$ är den s k hazard (intensitets)funktionen och $x_1, x_2, \dots, x_k$ är förklarande variabler. Någon närmare beskrivning av hur parametrarna skattas i modellen görs inte här (se exempelvis Lawless, J F 1982 för detaljerad beskrivning av modellen). De fundamentala resultaten ges av betaparametrarna, som kan omvandlas till s k relative hazards, vilka approximativt är lika med relativa sannolikheter (RS).

Som exempel på hur resultaten ska tolkas kan tabell 3 användas: För variabeln Arbetslivserfarenhet är den relativa sannolikheten (RS) att få reguljärt arbete enligt den univariata analysen – när ingen justering för andra variabler gjorts – 4.5 med ett 95 % konfidensintervall från 2.6 till 7.7 bland personer med erfarenhet av svensk arbetsmarknad jämfört med referensgruppen, dvs personer utan erfarenhet från svensk arbetsmarknad (Arbetslivserfarenhet=0) för vilka RS=1. Det innebär att signifikansen hos variabeln är klart säkerställd, dvs. resultatet kan inte förklaras som ett resultat av slumpmässiga faktorer. Efter justering för effekten av andra variabler minskar RS-värdet något, men är fortfarande så stort som 3.4 med ett 95 procents konfidensintervall från 1.8 till 6.4. Om intervallet täcker punkten RS=1 föreligger inte en signifikant effekt av den studerade kategorin jämfört med referenskategorin.

Materialet har bearbetats i univariata och multivariata analyser, i syfte att undersöka dels enskilda variabelers effekter, dels samvariationen mellan flera variabler, som påverkar den beroende variabeln i respektive frågeställning. Exempelvis undersöker vi i de univariata analyserna hur respektive individs kön, ålder, utbildning etc. – dvs. de oberoende variablerna var och en påverkar sannolikheten för att en individ ska lämna socialbidragssystemet för arbete, utbildning mm. Vi kontrollerar sedan om denna tendens kvarstår i de multivariata analyserna där justering för effekten av andra variabler sker. I de multivariata analyserna undersöks samvariationer mellan de oberoende variablerna kön, ålder, utbildning etc. och sannolikheten att lämna bidragssystemet. Det är först i dessa analyser vi kan bekräfta om de först erhållna resultaten kvarstår och hur säkra de är.

De två kohorter som ingår i undersökningen, dvs. individer som ansökt om socialbidrag år 1990 respektive år 1992, har följts fram till och med 1996-08-17. Uppföljningsperioderna blir således 7 respektive 5 år, vilket vi tar hänsyn till i den statistiska analysen.

Eftersom det interna bortfallet, dvs. utelämnade uppgifter i vissa variabler, är av begränsad omfattning i studiens datamaterial baseras de statistiska analyserna på ett närmast komplett material. För att kontrollera att resultaten är robusta har vi analyserat materialet med hjälp även av andra statistiska modeller för datamaterial av varaktighets (durations) karaktär än Cox pro-

portional hazards modell. Resultaten av dessa analyser, som inte redovisas här, visar att våra resultat är stabila oberoende av vilken av de statistiska metoderna som används (se Milton & Bergström 1998b).

I syfte att studera om det finns några skillnader mellan de två handläggningsmodellerna med avseende på det beviljade, utbetalda socialbidragets storlek har vi använt enkel linjär regressionsanalys (OLS). Sambandet mellan utbetalt socialbidragsbelopp och de förklarande variablerna har analyserats.

Resultat

Hur jämförbara är socialbidragstagarna i Uppsalamodellen och jämförelsegruppen?

Innan vi börjar analysera våra data vill vi veta hur jämförbara socialbidragstagarna i Uppsalamodellen och i jämförelsegruppen är med varandra. Resultaten visar att grupperna skiljer sig åt med avseende på flera viktiga förklaringsvariabler (Tabell 1).

Tabell 1.

En jämförelse mellan socialbidragstagarna vid de två socialtjänstkontoren. De kategoriska variablerna anges i procent och för de kontinuerliga anges medelvärde. P-värdena är baserade på χ^2 -test för homogenitet eller t-test beroende på variabeltyp. Variablerna beskrivs i bilaga 1.

Bakgrundsfaktorer	Uppsala-modellen	Jämförelsegruppen	P-värde
<i>Kategorisk variabler:</i>			
Kön (kvinnor)	51%	46%	0.27
Namn (utländskt)	68%	43%	< 0.001
Civilstånd (gift, sambo)	28%	17%	0.002
Bostad: hyresrätt	73%	70%	
bostadsrätt, villa	4%	4%	0.80
Sjukdom	21%	14%	0.05
Utbildning: grundskola	40%	41%	
gymnasium	45%	48%	0.32
högsk./universitet	10%	8%	
Arbetserfarenhet i Sverige	61%	82%	< 0.001
Sysselsättning före			
socialbidrag: arbete	46%	44%	
utbildning	28%	28%	0.79
annat	26%	28%	
Tidigare ansök soc. bidrag	65%	65%	0.87
Bidragsansökan 1992	77%	60%	< 0.001
Invandrare	65%	43%	< 0.001
Afrika	12%	6%	< 0.001
Asien	39%	23%	
Övriga	14%	14%	
Svensk	37%	60%	
Tid i Sverige: 1 år i Sverige	26%	5%	< 0.001
2–5 år	20%	21%	
≥6år	17%	14%	
<i>Kontinuerliga variabler:</i>			
Ålder	30.8	29.4	0.08
Antal barn	1.03	0.79	0.03
Antal tidigare socialbidragsansökningar	1.4	1.4	0.99
Tidigare antal månader med socialbidrag	13.5	10.6	0.10

Så har exempelvis betydligt fler bidragstagare inom sektion 2 erfarenheter av svensk arbetsmarknad, 82 procent i sektion 2 mot 61 procent i Uppsalamodellen, och betydligt fler individer i Uppsalamodellen har invandrarbakgrund, 65 procent jämfört med 43 procent. Av bidragstagarna kom 39 procent från Asien – främst Iran – i Uppsalamodellen jämfört med 23 procent i sektion 2. Betydligt fler individer i Uppsalamodellen har varit bara ett år i Sverige, 26 procent jämfört med 5 procent. Av bidragstagarna i Uppsalamodellen ansökte 77 procent om socialbidrag år 1992 jämfört med 60 procent i sektion 2. Beträffande kön, ålder, utbildning, bostad och familj är skillna-

derna små. Grupperna skiljer sig således åt i en rad betydelsefulla avseenden, vilket innebär att vi i den fortsatta statistiska analysen och resultatredovisningen måste ta hänsyn till dessa skillnader mellan grupperna för att undvika felaktiga slutsatser.

Socialbidragstagarnas möjligheter att få arbete på den reguljära arbetsmarknaden

I *Tabell 2* redovisas orsaken till att individerna i studien lämnat socialbidragssystemet. För 14 av individerna var orsaken okänd och de har uteslutits ur de fortsatta analyserna. Vid observationstidens slut uppbar fortfarande 40 individer socialbidrag. Flera skillnader mellan bidragstagarna i de två modellerna framträder *innan* vi har justerat för gruppernas olika egenskaper som tidigare redovisats.

Tabell 2. Orsaken till att klienterna lämnat socialbidragssystemet (Antal=509)

Orsak	Uppsalamodellen	Jämförelsegruppen
Arbete	49	81
AMS-arbete	22	17
Föräldraförsäkring	3	4
Inaktiva/uppfyller ej krav	38	24
Annan försörjning	19	20
Utbildning	38	24
Arbetslöshetsförsäkring	7	13
Pension	1	4
Sjukdom	1	3
Flyttat	40	37
Övrigt	7	3
	225	230

Orsak okänd: 14
 Censurerade: 40
 509

Den vanligaste orsaken till att klienterna lämnat bidragssystemet är att de erhållit arbete på den öppna arbetsmarknaden (130 personer) eller fått utbildningsplats (62 personer). Antalet inaktiva, dvs. de som inte uppfyller socialtjänstens krav på aktivitet och därför inte beviljats socialbidrag, är 62 personer. Motiv till avslag på en bidragsansökan är, i dessa fall, att klienten inte kontaktat arbetsförmedlingen och anmält sig som arbetssökande eller inte varit tillräckligt aktiv att söka jobb eller att följa sin utbildning enligt överenskommelse med socialsekreteraren. För gruppen som "flyttat" känner vi egentligen inte till om de lämnat socialbidragssystemet – de kan ha flyttat till någon annan kommun och där beviljats socialbidrag – eller flyttat till annan kommun för att arbeta, fullfölja utbildning osv. Antalet individer i de övriga grupperna är för få att kunna analyseras närmare.

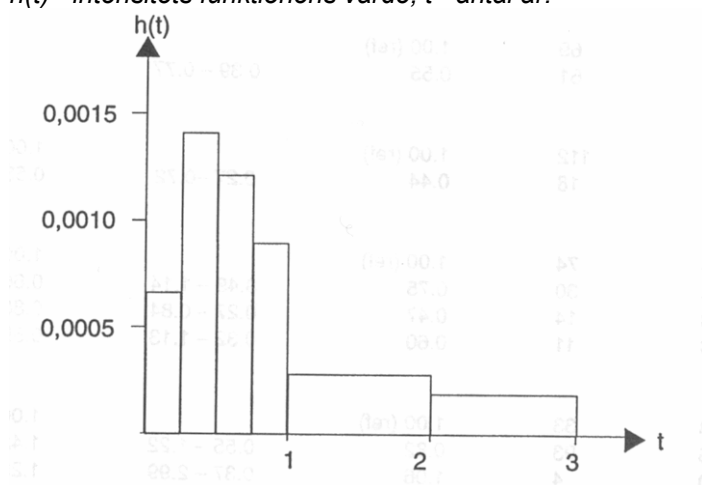
Av samtliga 509 bidragstagare är orsaken till att 130 personer lämnar socialbidragsgruppen att de fått arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Den

statistiska analysen baserades på 495 (509–14) individer, varav således 130 fått arbete och den återstående gruppen betraktas som censurerad. Sannolikheten att socialbidragstagarna lämnar bidragstagandet för att de erhållit arbete är störst under det första året som bidragstagare, särskilt under det andra kvartalet, då chansen att lämna bidragssystemet för arbete är nästan tre gånger så stor som under första kvartalet (Figur 1). Därefter minskar chansen avsevärt att finna försörjning på arbetsmarknaden. Efter mer än ett år är chansen mycket liten och efter 2–3 år nästan obefintlig. Dessa resultat överensstämmer med tidigare svenska och internationella studier (Björklund et al 1983; Bane & Ellwood 1986).

Figur 1. Sannolikheten att lämna socialbidragstagandet för reguljärt arbete.

Antal= 495. Antal som erhållit arbete= 130.

$h(t)$ = intensitets funktionens värde, t = antal år.



I den statistiska analysen (Tabell 3, sid. 24) visar vi de faktorer som har störst betydelse för sannolikheten att socialbidragstagarna lämnar bidragstagandet för arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Den univariata analysen av effekten av varje enskild variabel ger en preliminär bild av resultaten; bilden är troligen "biased" innan vi justerat för skillnaderna i grupperna, vilket vi gör i den multivariata analysen (Jfr avsnitt Statistiska analyser sid. 18–19).

I den *univariata analysen* studerar vi effekten av nitton (19) variabler av vilka flera delvis mäter samma sak. De viktigaste variablerna, baserat på graden av statistisk signifikans, är dels tidigare erfarenheter av arbete på den svenska arbetsmarknaden och dels det ansökningsår en individ begär bidrag. Sannolikheten är mer än fyra ($RS=4.5$ med 95 % CL 2.6–7.7) gånger så stor för en individ med arbetslivserfarenheter att få reguljärt arbete jämfört med en individ utan sådan erfarenhet. Ansökningsårets betydelse avspeglar den dramatiska förändringen på arbetsmarknaden mellan åren 1990 och 1992. Chansen för socialbidragstagarna att få arbete år 1992 var bara cirka en tredjedel så stor som 1990 ($RS=0.35$, 95 % CL 0.25–0.50).

För socialbidragstagare med invandrarbakgrund var den relativa sannolikheten 0.53 jämfört med svenska bidragstagare. För bidragstagare från Asien och Afrika var chanserna särskilt små, de relativa sannolikheterna var 0.37 respektive 0.57. Delvis hänger det samman med hur länge de varit i

Sverige (variabeln ”tid i Sverige”). En kortvarig vistelse i landet minskar avsevärt chanserna att få arbete ($RS=0.35$ för ett år och $RS=0.48$ för 2–5 år). Andra faktorer har också stor betydelse för möjligheten att skaffa arbete, exempelvis ålder, familjesituation och utbildning. Mycket unga bidragstagare och de över 30 år har sämre möjligheter att få arbete liksom sammanboende bidragstagare med fler än ett barn. Högre utbildning ökar något chanserna att få arbete. Socialbidragstagande under lång tid innebär reducerade möjligheter.

Tabell 3 Relativ sannolikhet (RS) att lämna socialbidragstagandet för reguljärt arbete
Punktestimat och 95 procent konfidensintervall (CL) baserade på estimat från Cox PH modell. Variablerna beskrivs i bilaga 1.

Variabel	Antal	Reg. arbete	Univariat modell		Multivariat modell	
			RS	95 % CL	RS	95 % CL
Kön: Man	257	70	1.00 (ref)		1.00 (ref)	
Kvinna	238	60	0.81	0.57–1.15	1.09	0.74–1.63
Ålder: ≤19	33	4	0.25	0.09–0.71	0.61	0.21–1.82
20–24	111	36	1.00 (ref)		1.00 (ref)	
25–29	131	40	0.83	0.53–1.31	1.01	0.62–1.64
30–34	90	21	0.56	0.33–0.96	0.57	0.30–1.08
35–39	47	11	0.49	0.25–0.97	0.61	0.27–1.34
≥40	83	18	0.51	0.29–0.91	0.31	0.16–0.63
Efternamn						
svenskt	216	69	1.00 (ref)			
utländskt	279	61	0.55	0.39–0.77		
Civilstånd						
ensamst	382	112	1.00 (ref)		1.00 (ref)	
gift/sambo	113	18	0.44	0.27–0.72	0.53	0.28–0.96
Antal barn						
0	256	74	1.00 (ref)		1.00 (ref)	
1	114	30	0.75	0.49–1.14	0.66	0.41–1.07
2	78	14	0.47	0.27–0.84	0.80	0.40–1.58
≥3	46	11	0.60	0.32–1.13	0.59	0.25–1.38
Bostad						
ej egen bost	118	33	1.00 (ref)		1.00 (ref)	
hyresrätt	355	93	0.82	0.55–1.22	1.42	0.88–2.30
br/villa	20	4	1.06	0.37–2.99	1.28	0.42–3.92
Sjukdom						
nej	407	114	1.00 (ref)		1.00 (ref)	
ja	88	16	0.61	0.35–1.02	0.47	0.26–0.83
Utbildning						
<Grundskola	26	1	0.14	0.02–1.05	0.29	0.04–2.17
Grundskola	172	38	1.00 (ref)		1.00 (ref)	
Gymnasium	232	70	1.79	1.20–2.67	1.62	1.04–2.52
Högsk/univ	39	10	1.37	0.68–2.77	1.93	0.86–4.33
Uppgift saknas	26	11	2.29	1.17–4.48	3.71	1.71–8.06
Arbetserf						
nej	142	15	1.00 (ref)		1.00 (ref)	
ja	353	115	4.47	2.61–7.66	3.40	1.80–6.44

Syss före soc						
reg arb	208	78	1.00 (ref)			
Amsarb	38	7	0.34	0.16–0.73		
utbildn	131	20	0.30	0.18–0.49		
övrigt	91	22	0.47	0.29–0.76		
Tidig ansök						
soc. bidr						
nej	174	42	1.00 (ref)			
ja	321	88	0.91	0.63–1.32		f 01
Antal ansök						
0	184	46	1.00 (ref)			
1	130	37	0.93	0.60–1.44		
2	83	20	0.81	0.48–1.37		
3	50	16	0.95	0.54–1.69		
4	47	11	0.78	0.41–1.51		
Ansökn.år						
1990	155	71	1.00 (ref)		1.00 (ref)	
1992	340	59	0.35	0.25–0.50	0.33	0.22–0.50
Kontor						
Gottsunda	244	81	1.00 (ref)		1.00 (ref)	
GI Uppsala	251	49	0.50	0.35–0.72	0.88	0.59–1.31
Utländsk						
nej	223	71	1.00 (ref)			
ja	272	59	0.53	0.38–0.75		
Nationalitet						
Sverige	223	71	1.00 (ref)		1.00 (ref)	
Norden	17	6	0.74	0.32–1.72	0.88	0.37–2.09
Övr. Europa	24	7	0.70	0.35–1.65	1.02	0.44–2.39
Afrika	44	11	0.57	0.30–1.07	1.03	0.50–2.10
Amerika	22	7	0.96	0.44–2.08	1.41	0.62–3.21
Asien	157	24	0.37	0.23–0.58	0.60	0.34–1.04
Okänt	8	4	2.18	0.79–6.00	2.59	0.89–7.51
Tid i Sverige						
Svensk	223	71	1.00 (ref)			
1 år	74	11	0.35	0.19–0.66		
2–5 år	96	19	0.48	0.29–0.80		
6–10 år	35	12	0.83	0.45–1.54		
11– år	37	10	0.64	0.33–1.24		
Mån före						
soc.bidr						
0	184	46	1.00 (ret)			
1–12	170	50	1.10	0.74–1.64		
13–24	56	17	0.88	0.51–1.54		
25–48	53	11	0.59	0.30–1.13		
49–	29	5	0.42	0.16–1.05		
Tidigare socialbidrag					0.983	0.971–0.996
<u>kontinuerlig</u>						

RS= relativ sannolikhet. Ref= referensgrupp. CL= konfidensintervall.

Den för vår del mest intressanta variabeln – Kontor, dvs. handläggningsmodell – är starkt signifikant i den *univariata* analysen. Den relativa sannolikheten att bidragstagarna får arbete på den öppna arbetsmarknaden är betydligt mindre i Uppsalamodellen ($RS=0.50$ med 95 % konfidensintervall på 0.35–0.72) än i jämförelsegruppen.

Eftersom många variabler påverkar bidragstagarnas möjligheter att få arbete, vilket framgår av den tidigare redovisningen, och bidragstagarna inte är likvärdiga i de två jämförda handläggningsmodellerna måste vi hantera detta i analysen innan några säkra slutsatser kan dras. Sambandet mellan variablerna kan nämligen vara ett skensamband innan vi kontrollerat för andra variabler. Flera av variablerna mäter i stort sett samma förhållanden, och av dessa väljer vi den ”bästa” variabeln och kontrollerar då också att de alternativa variablerna inte tillför viktig information. Exempelvis använder vi variabeln ”Nationalitet” i stället för någon av variablerna ”Efternamn”, ”Utländsk” och ”Tid i Sverige”. Tidigare antal månader med socialbidrag väljs i stället för ”Tidigare socialbidrag”, ”Antal tidigare socialbidragsansökningar” m. fl. tänkbara variabler. ”Arbetslivserfarenhet” väljs i stället för ”Sysselsättning före socialbidrag”. Resultaten av den *multivariata* analysen redovisas, liksom den univariata analysen, i *Tabell 3*.

Effekten av bidragstagarnas ansökningsår är nästan oförändrad, medan effekten av arbetslivserfarenhet har reducerats något – den relativa sannolikheten att få arbete är 3.4 jämfört med 4.5 i den univariata analysen. Fortfarande är dock arbetslivserfarenhet en starkt signifikant variabel. Effekten av nationalitet har reducerats och ingen av kategorierna är längre signifikant. Kön har ingen betydelse för chansen att få arbete, medan ålder uppvisar ett negativt samband. Den negativa effekten i den yngsta åldersgruppen har dock minskat betydligt. Fortfarande är det svårare för sammanboende att få arbete, men antal barn har inte längre signifikant betydelse. Högre utbildning ökar chanserna att socialbidragstagarna ska få arbete. Såväl sjukdom som tidigare långvarigt socialbidragstagande har signifikant negativa effekter för bidragstagarnas möjligheter på arbetsmarknaden.

Effekten av vår huvudvariabel ”Kontor” – dvs. handläggningsmodell – i olika statistiskt justerande modeller framgår av *Tabell 4*. Variablerna har inte inkluderats strikt efter betydelse utan introduceras stegvis utifrån de diskussioner som tidigare förts i rapporten. Vi börjar med det ojusterade värdet $RS=0.50$ för handläggningsmodell (variabeln Kontor). Efter justering för Arbetslivserfarenhet reduceras den estimerade effekten för Kontor till 0.64, vilket fortfarande är signifikant. De fortsatta justeringarna innebär att effekten av variabeln Kontor minskar och blir icke-signifikant. Det slutliga RS -värdet är 0.88 med 95 % konfidensintervall från 0.59 till 1.31. Slutsatsen är att efter justeringar för övriga variablers effekter finns inga skillnader mellan Uppsalamodellen och jämförelsemodellen med avseende på socialbidragstagarnas möjligheter att få arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

Tabell 4. Effekten av variabeln Kontor i olika modeller

Modell	Antal	RS	95 % CL
1) Enbart "Kontor"	495	0.50	0.36–0.72
2) 1) + Arbetslivserfarenhet	495	0.64	0.45–0.92
3) 2) + Ansökningsår	495	0.76	0.53–1.09
4) 3) + Nationalitet	495	0.79	0.54–1.16
5) 4) + Civilstånd	495	0.80	0.55–1.17
6) 5) + Kön	495	0.81	0.56–1.18
7) 6) + Ålder (kateg)	495	0.88	0.60–1.28
8) 7) + Antal barn (kateg)	495	0.87	0.60–1.28
9) 8) + Bostad	493	0.89	0.61–1.29
10) 9) + Sjuk	493	0.94	0.64–1.37
11) 10) + Utbildning	493	0.86	0.58–1.28
12) 11) + Tidigare soc.bidrag (kont)	491	0.88	0.59–1.31

RS= relativa sannolikheten. CL= konfidensintervall. Kateg= Kategorisk form. Kont= kontinuerlig form.

Sannolikheten att lämna socialbidragstagandet av andra orsaker än reguljärt arbete

De socialbidragstagare som inte uppfyllt socialtjänstens krav (inaktiva) och därför inte beviljats socialbidrag, 62 personer, utgör en för liten grupp för att tillåta helt säkra slutsatser. Vi väljer ändå att presentera några översiktliga resultat (den detaljerade resultatanalysen redovisas inte här). I den *univariata analysen* framkommer en viss icke-signifikant ökad risk att få avslag i Uppsalamodellen jämfört med jämförelsegruppen, vilket stödjer resultaten i den tidigare redovisade Tabell 1. Justering för övriga variabler förstärker detta resultat som blir *nästan* signifikant ($p=0.053$). Antalet variabler som påverkar tiden fram till avslag är få. Den viktigaste variabeln förefaller vara "år", med högre risk att hamna i den kategori som inte beviljas socialbidrag 1992 än 1990. Kvinnor löper mindre risk att hamna i denna kategori liksom de som tidigare haft socialbidrag långvarigt. Nationalitet saknar i detta fall betydelse.

Det är relativt få som lämnar socialbidragstagandet för att påbörja eller fullgöra utbildning. Även denna grupp är egentligen alltför liten för att möjliggöra säkra statistiska analyser. De statistiska analyserna (som inte redovisas här) visar, åter med reservation för att resultaten för denna lilla grupp är osäkra, inga signifikanta effekter av variabeln Kontor, dvs. handläggningsmodell. Bakgrundsvariablerna nationalitet och tidigare utbildningserfarenhet har viss betydelse. Bidragstagare med asiatiskt ursprung och/eller som har utbildning på gymnasienivå lämnar bidragstagandet för utbildning i större utsträckning än övriga socialbidragstagare.

Om vi beaktar samtliga orsaker till att socialbidragstagarna lämnar bidragstagandet (jfr sid. 22) visar analysen – innan vi justerat för andra variabler – att chansen att lämna bidragstagandet är något mindre i Uppsalamodellen än i jämförelsegruppen. Efter justering i *multivariatanalysen* (Tabell 5), kvarstår inte denna skillnad alls mellan arbetssätten, RS= 1.03, 95 % CL 0.83–1.30. Tidigare arbetslivserfarenhet har stor betydelse för om socialbi-

dragstagandet kan avslutas, liksom utbildningsbakgrund och socialbidragsperiodens längd. Det finns inga tydliga effekter av nationalitet, även om sannolikheten att lämna socialbidragstagandet tenderar att vara mindre för afrikanska och icke-nordiska europeiska invandrare. Trots att sambandet inte är signifikant, finns vissa indikationer att socialbidragstagarens ålder och antal barn påverkar sannolikheten att lämna socialbidragssystemet.

Tabell 5.

Multivariat Cox modellen för olika orsaker att lämna socialbidragstagandet.

Vid analys av samtliga orsaker betraktas de som flyttat

som censurerade observationer.

Variabel	Reguljärt arbete. Antal =491		Samtliga orsaker. Antal=491	
	Antal i arbete=129		Lämnat bidragstagandet=374	
	RS	95 % CL	RS	95 % CL
Kontor	0.88	0.59–1.31	1.03	0.83–1.30
Arbetslivserfarenhet	3.40	1.80–6.44	1.86	1.37–2.50
Ansökningsår	0.33	0.22–0.50	0.97	0.76–1.24
Nationalitet:				
Norden	0.88	0.37–2.09	0.83	0.47–1.46
Europa	1.02	0.44–2.39	0.54	0.29–1.01
Afrika	1.03	0.50–2.10	0.64	0.40–1.01
Amerika	1.41	0.62–3.21	1.17	0.70–1.94
Asien	0.60	0.34–1.04	0.89	0.67–1.20
Okänt	2.59	0.89–7.51	1.58	0.72–3.47
Civilstånd	0.53	0.28–0.96	0.93	0.68–1.26
Kön	1.09	0.74–1.63	0.90	0.72–1.14
Ålder: 15–19	0.61	0.21–1.82	0.89	0.54–1.45
20–24	1.00 (ref)		1.00 (ref)	
25–29	1.01	0.62–1.64	0.96	0.71–1.31
30–34	0.57	0.30–1.08	0.83	0.57–1.20
35–39	0.61	0.27–1.34	0.70	0.43–1.13
40–	0.31	0.16–0.63	0.81	0.55–1.21
Antal barn: 1	0.66	0.41–1.07	0.77	0.58–1.02
2	0.80	0.40–1.58	0.73	0.50–1.06
3	0.59	0.25–1.38	0.87	0.53–1.42
Bostad: Hyresrätt	1.42	0.88–2.30	1.03	0.78–1.37
Bostadsrätt, villa	1.28	0.42–3.92	1.75	1.02–3.01
Sjukdom	0.47	0.26–0.83	0.79	0.59–1.06
Utbildning:				
<Grundskola	0.29	0.04–2.17	0.56	0.29–1.09
Grundskola	1.00 (ref)		1.00 (ref)	
Gymnasium	1.62	1.04–2.52	1.49	1.15–1.92
Högsk./universitet	1.93	0.86–4.33	1.31	0.81–2.12
Uppgift saknas	3.71	1.71–8.06	1.96	1.18–3.24
Tidigare socialbidrag	0.983	0.971–0.990	0.988	0.982–0.995

RS= relativ sannolikhet. CL= konfidensintervall. Ref= referensgrupp

Beviljat socialbidragsbelopp

Det totala bidragsbeloppet har noterats för varje ärende. I analysen har även de som fortfarande uppbär socialbidrag medtagits, trots att detta innebär en viss undervärdering av totalbeloppet. Vi har använt enkel linjär regressionsanalys (OLS) i syfte att studera sambandet mellan utbetalt socialbidragsbelopp och de olika förklarande variablerna. Medelvärdet för utbetalt belopp under den observerade socialbidragsperioden är knappt 40 000 kronor (39 501 kronor). Variationerna är stora vilket framgår av kvartilvärden på 3 091, 10 425 (medianen) och 44 579 kronor.

Faktorer som påverkar beloppets storlek redovisas i Tabell 6. Många variabler ger var för sig signifikanta effekter. I den multivariata analysen försvinner många av dessa effekter, vilket kan avläsas i regressionsparametrarna. Den ”konstant” som erhålls i den multivariata modellen är 15 620, vilken kan tolkas som det genomsnittliga belopp som utbetalas till en bidragstagare som tillhör referensgruppen för samtliga variabler. I den redovisade tabellen är R^2 0.228, vilket är ett mått på hur mycket analysmodellen förklarar av variationerna i utbetalt belopp. Modellen förklarar således cirka 23 procent av variationerna, återstoden får tillskrivas andra påverkande faktorer och slumpen.

Tabell 6. Effekten av olika variabler på utbetalt socialbidragsbelopp.

Medelvärden i olika grupper och regressionsparametrar.

Medelvärdena grundas på det totala datamaterialet (n=509), medan regressionsresultaten baseras på individer med kompletta data (n=504).

Endast P-värde < 0.05⁵ visas

Variabler	Antal	Medelvärde	Regressionsresultat		
			B	SE(B)	p
Kön: man	262	33 873	Ref		
kvinna	247	45 470	7 484	5 895	
Ålder: 19	34	49 300	8 221	12 569	
20–24	115	24 944	Ref		
25–29	134	35 088	135	8 033	
30–34	93	42 631	5 947	9 512	
35–39	47	61 789	11 367	11 983	
40	86	46 402	5 508	10 224	
Civilstånd					
ensamst	393	30 779	Ref		
gift/sambo	116	69 051	17 195	7 539	0.023
Antal barn					
0	262	26 027	Ref		
1	118	38 085	10 753	7 509	
2	80	61 077	25 269	9 111	0.006
>3	49	79 729	31 172	11 601	0.007

⁵ Ett p-värde som är mindre än 0.05 innebär relativt liten risk att resultaten beror på slumpen och är därför statistiskt signifikant.

Bostad					
Ej eget bo	122	27 648	Ref		
Hyres	364	45 516	6 475	6 956	
Bor i villa	20	7 254	-25 533	15 196	
Sjuk					
nej	419	38 341	Ref		
ja	90	44 901	8 687	7 385	
Utbildning					
<grundskola	26	81 775	17 871	13 138	
grundskola	181	47 119	Ref		
gymnasium	236	30 623	-11 022	6 537	
Högsk./univ	40	24 173	-24 896	11 402	0.030
ej uppgift	26	48 368	-1 594	13 208	
Arbetserf					
nej	147	65 492	Ref		
ja	362	28 947	-19 636	7 320	0.008
Ansökn.år					
1990	159	30 702	Ref		
1992	350	43 498	10 265	6 170	
Kontor					
Gottsunda	252	31 811	Ref		
GI Uppsala	257	47 042	618	5 772	
Nationalitet					
Sverige	232	24 135	Ref		
Norden	18	63 204	35 300	14 856	0.018
Europa	25	39 837	3 456	13 264	
Afrika	45	51 000	16 691	10 723	
Amerika	22	34 666	5 807	13 597	
Asien	159	58 624	15 420	7 584	0.043
Okänt	8	4 349	-10 602	21 874	
Tidigare social- bidrag			291	153	
Konstant			15 620	12 138	

Den viktigaste förklarande variabeln är antal barn i socialbidragstagarens hushåll, ju fler barn i familjen, desto större bidrag. Invandrare får mer än svenskar, särskilt de som kommer från övriga nordiska länder, Asien och Afrika. Högre utbildning eller tidigare erfarenhet från svensk arbetsmarknad minskar socialbidragsbeloppet kraftigt, med nästan 25 000 kronor för högskolestuderande jämfört med referensgruppen. Innan vi kontrollerat för klientgruppernas skilda sammansättning är beloppet ca 15 000 kr högre i Uppsalamodellen, men efter dessa hänsynstaganden försvinner skillnaden nästan helt (punktestimatet visar skillnad på 618 kr, $p=0.92$). Slutsatsen är att det knappast finns några skillnader mellan de två socialkontoren vad gäller utbetalt genomsnittligt socialbidragsbelopp.

Återkommande bidragsansökningar

Vi har följt klienterna några år efter avslutat bidragstagande, fram till och med 1996-08-17, i syfte att få veta *om* och *när* de eventuellt återkommit till socialkontoret som bidragssökande. I den statistiska modellen tar vi hänsyn

till de olika uppföljningsperioderna för de två kohorterna, dvs. tiden efter 1990 (uppföljning under 7 år) respektive tiden efter 1992 (uppföljning under 5 år). Av de 509 bidragstagarna uppbar, som vi vet, fortfarande 40 personer socialbidrag vid studiens slutdatum. Efter vidare exklusion av de individer där vi inte har fullständig information om vad som hänt efter det de lämnat socialbidragsgruppen första gången återstod 386 bidragstagare med uppgifter om återkomst och efter hur lång tid de återkommit med eventuell ny bidragsansökan. Av dessa hade 166 (43 procent) personer åter sökt bidrag någon gång under uppföljningsperioden, varav 49 personer återkom inom tre månader och 126 personer inom ett år.

Den *univariata* analysen visar att det är betydligt vanligare att bidragstagarna återkommer med ny ansökan om socialbidrag i Uppsalamodellen (50.3 procent) jämfört med sektion 2 i Gottsunda (36.1 procent). Skillnaden är stor mellan de två årskohorterna. Av dem som ansökte om bidrag år 1990 återkom 56 procent jämfört med 37 procent av dem som var aktuella år 1992. Eftersom flertalet återkom med ny ansökan redan inom ett år, har de olika uppföljningsperioderna för grupperna mindre betydelse som förklaring till dessa resultat. Vi fann förvånansvärt små skillnader med avseende på arbetslivserfarenhet och invandrarskap/nationalitet. Skillnaderna var också förvånansvärt små beträffande orsaken till att man tidigare lämnat socialbidragstagandet. Hela 45 procent av dem som fått reguljärt arbete återkom jämfört med 51 procent av AMS-arbetarna och 47 procent av dem som haft utbildningsplats. Av dem som bedömts omotiverade och därför inte beviljats fortsatt bidrag i samband med tidigare bidragsperiod, återkom 33 procent med ny ansökan.

I den mera definitiva statistiska analysen, med fokus på frågan om hur länge bidragstagare som en gång funnit andra försörjningsmöjligheter, klarade sig utan bidrag (tiden mellan socialbidragstagandets upphörande och ny bidragsansökan) uteslöts de få individer (14), för vilka orsaken till att de tidigare lämnat bidragstagandet var okänd. Av de 372 (386 minus 14) individer som ingår i analysen har 162 återkommit som bidragssökande. Den *univariata* analysen visar att variabeln "kontor" (handläggningsmodell) hade avgörande betydelse för resultatet, dvs. att fler bidragstagare återkommer till Uppsalamodellen och efter kortare tid jämfört med jämförelsemodellen; justering för andra variabler ändrade inte denna bild.

Den *multivariata analysen* (Tabell 7) bekräftar dessa resultat. Det är bidragstagaren ursprungligen ansökt om bidrag har stor betydelse, med betydligt större sannolikhet att de som var aktuella 1990 än 1992 återkommer. Resultaten ger också indikationer på skillnader mellan olika åldersgrupper. Sannolikheten för ny bidragsansökan var störst i åldersgruppen 20–24 år. Denna åldersgrupp har under 1990-talet utgjort den högsta andelen bland socialbidragstagare och långtidsarbetslösa (Socialtjänst 1995 :6, Socialstyrelsen 1995). Nationalitet var av mindre betydelse, även om vissa tendenser – dock inte signifikanta – finns att individer från övriga Europa återkommer mindre ofta än svenskar. Tidigare erfarenheter av långvarigt socialbidragstagande ökade sannolikheten för ny ansökan ($p=0.07$).

Tabell 7.

Multivariat Cox modell som förklarar tiden från det socialbidragstagande ursprungligen upphörde till förnyad ansökan.

Antal observationer: 372, antal nya ansökningar: 162.

Variabel	RS	95 % CL
Ursprunglig Reg arbete	1.00 (ret)	
orsak: AMS- arbete	1.27	0.74–2.19
"Inaktiv"	0.69	0.40–1.21
Utbildning	1.15	0.70–1.87
Övrigt	1.00	0.62–1.62
Kontor		
Gottsunda	1.00 (ret)	
Gla Uppsala	1.60	1.13–2.25
Arbetslivserfarenhet		
nej	1.00 (ret)	
ja	0.99	0.61–1.59
Ansökningsår		
1990	1.00 (ret)	
1992	0.58	0.40–0.88
Nationalitet		
Sverige	1.00 (ret)	
Norden	0.53	0.16–1.73
Europa	0.35	0.10–1.20
Afrika	0.84	0.42–1.65
Amerika	1.14	0.56–2.31
Asien	0.88	0.55–1.41
Okänt	0.22	0.03–1.65
Civilstånd		
ensam	1.00 (ref)	
Gift/sambo	0.96	0.61–1.53
Kön		
Man	1.00(ref)	
Kvinna	0.82	0.56–1.18
Ålder		
≤19	0.49	0.20–1.18
20–24	1.00 (ref)	
25–29	0.73	0.46–1.16
30–34	0.49	0.27–0.88
35–39	0.85	0.44–1.64
40–	0.70	0.40–1.25
Antal barn		
0	1.00 (ref)	
1	1.11	0.71–1.73
2	0.96	0.54–1.73
3	1.50	0.74–3.04
Bostad		
Ej egen bostad	1.00 (ref)	
Hysesrätt	0.81	0.52–1.25
Bostadsrätt/villa	0.94	0.40–2.20

Sjukdom		
Nej	1.00 (ref)	
Ja	1.33	0.82–2.07
Utbildning		
<grundskola	0.82	0.23–2.93
grundskola	1.00 (ref)	
gymnasium	1.02	0.69–1.50
Högsk/univ	1.10	0.55–2.20
ej uppgift	0.57	0.26–1.28
Tidigare socialbidrag	1.009	0.999–1.019

RS= relativ sannolikhet. CL= konfidensintervall.

Sammanfattning och diskussion

Vi har undersökt om arbetsmetoderna i Uppsalamodellen bidrar till att socialbidragstagarna lämnar systemet i större utsträckning, efter kortare tid och mer stadigvarande än en alternativ handläggningsmetod. Studien omfattar 509 individer, som ansökt om ekonomiskt bistånd något av åren 1990 och 1992 och med arbetslöshet som främsta orsak. Samtliga socialbidragstagare som uppfyller dessa krav ingår i den socialbyrå som tillämpar Uppsalamodellen. Ett slumpmässigt urval har gjorts i jämförelsegruppen som omfattar bidragstagare vid en annan socialbyrå i samma stad. Jämförelsegruppen har valts i syfte att vara så lik undersökningsgruppen som möjligt med hänsyn till relevanta bakgrundsfaktorer. Avsikten är att resultaten ska kunna knytas till de studerade arbetsmetoderna och inte bero på andra faktorer (se dock nedan). Handläggningen av socialbidrag i de två modellerna har som mål att hjälpa klienterna till annan försörjning än socialbidrag men använder delvis olika arbetsmetoder för att uppnå syftet. Uppsalamodellen karaktäriseras av – jämfört med jämförelsekontoret – mer noggrann behovsbedömning, mer socialsekreterartid per bidragstagare och tätare besök på socialkontoret, rutinemässiga kontroller och tydligare krav på bidragstagarna att aktivt söka arbete eller fullgöra utbildning som villkor att erhålla socialbidrag. Arbetsmetoden vid jämförelsekontoret är emellertid inte ”traditionell” i den meningen att den är representativ för allt övrigt socialt arbete i landet. Samtidigt kan man fråga sig om det finns något för större delen av landet representativt sätt att handlägga socialbidrag. Aktuella forskningsresultat visar stora variationer i handläggningen med avseende på bedömning och beslut (Hydén, Kyhle-Westermarck & Stenberg 1995). Troligen har även jämförelsekontoret en ambitiös arbetsmetod och ställer större krav på bidragstagarna att aktivt söka alternativ försörjning till socialbidrag än många andra socialkontor i landet. Studiens resultat bör tolkas med försiktighet med hänsyn till att endast två socialkontor ingår i undersökningen.

En jämförelse mellan de två grupperna visar emellertid att de skiljer sig åt i flera viktiga avseenden. Bland annat har socialbidragstagarna i jämförelsegruppen i högre grad erfarenhet av svensk arbetsmarknad, mer sällan invandrarbakgrund och de har varit bosatta en längre tid i Sverige jämfört med bidragstagarna i Uppsalamodellen. Bidragstagarna i Uppsalamodellen har i dessa avseenden en tyngre problembild än jämförelsegruppen. Det är svårt att veta orsaken till dessa skillnader. Möjligen kan de spegla skillnader i de två modellernas arbetsmetoder på så sätt att socialsekreterarnas bedömningar av huruvida en bidragssökande anses vara berättigad till socialbidrag eller inte varit olika i de två modellerna. Tänkbart är att arbetssättet därigenom påverkar även inträde i bidragssystemet och att bidragstagare med jämförelsevis ”svårare” problem än enbart arbetslöshet bedöms ha kapacitet att aktivt söka arbete i Uppsalamodellen. De statistiska metoder vi tillämpat vid bearbetningen av materialet kompenserar så långt möjligt för skillnaderna.

Studiens resultat bör ändå tolkas med viss försiktighet eftersom grupperna inte är helt jämförbara.

Några av Uppsalamodellens intentioner var att *minska bidragstiden* och lösa bidragstagarnas behov av ekonomiskt bistånd genom att hjälpa dem till *andra försörjningsmöjligheter*, främst arbete på den öppna, reguljära arbetsmarknaden, eller till utbildning. Om vi beaktar samtliga orsaker till att socialbidragstagarna lämnar bidragstagandet *visar studien att socialbidragstagarna i Uppsalamodellen inte uppbär socialbidrag under kortare tid eller att de har större chanser att få reguljärt arbete eller påbörja utbildning än jämförelsegruppen*.

För samtliga socialbidragstagare i studien visar resultaten också att sannolikheten att lämna bidragssystemet för reguljärt arbete minskar ju längre bidragstiden varar, vilket överensstämmer med resultat från annan forskning (Björklund et al 1983; Bane & Ellwood 1986; Moffitt 1992). Sannolikheten att socialbidragstagarna erhåller arbete är störst under det första halvåret som bidragstagare, särskilt under det andra kvartalet, då chansen är nästan tre gånger så stor som under första kvartalet. Därefter minskar chansen avsevärt att finna försörjning på arbetsmarknaden och efter mer än ett år är chansen nästan obefintlig. De faktorer som har störst betydelse för sannolikheten att socialbidragstagarna lämnar bidragstagandet för *arbete på den reguljära arbetsmarknaden* är dels tidigare erfarenheter av arbete på den svenska arbetsmarknaden, dels det ansökningsår som socialbidragstagarna begärde bidrag. Ansökningsårets betydelse avspeglar den dramatiska förändringen på arbetsmarknaden mellan åren 1990 och 1992. Chansen för socialbidragstagarna att lämna bidragssystemet för reguljärt arbete år 1992 var bara cirka en tredjedel så stor som 1990. Varken nationalitet eller kön tycks ha avgörande betydelse för chansen att lämna bidragstagandet för arbete, medan ålder uppvisar ett negativt samband. Högre utbildning ökar chanserna att socialbidragstagarna ska få arbete. Såväl sjukdom som tidigare långvarigt socialbidragstagande har signifikant negativa effekter för bidragstagarnas möjligheter på arbetsmarknaden. Det är relativt få som lämnar socialbidragstagandet för att påbörja eller fullgöra *utbildning*. Bakgrundsvariablerna nationalitet och tidigare utbildningserfarenhet har viss betydelse. Bidragstagare med asiatiskt ursprung och/eller som har utbildning på gymnasienivå lämnar bidragstagandet för utbildning i något större utsträckning än övriga socialbidragstagare.

De socialbidragstagare som inte uppfyllt socialtjänstens krav att söka arbete eller fullgöra utbildning och därför inte beviljats fortsatt socialbidrag utgör en för liten grupp för att tillåta säkra slutsatser. Med reservation för detta faktum, framkommer en *viss ökad risk att nekas fortsatt bidrag i Uppsalamodellen jämfört med jämförelsegruppen*. Risken att inte beviljas fortsatt bidrag är större under 1992 än 1990 vilket kan betyda att kravet på motprestationer ökar under perioden. Kvinnor löper mindre risk att få avslag liksom de personer som tidigare haft socialbidrag långvarigt.

En annan av Uppsalamodellens intentioner var att *varaktigt* lösa bidragstagarnas behov av socialbidrag. Vi har följt socialbidragstagarna några år efter avslutat bidragstagande, fram till och med september 1996, i syfte att få veta *om* och *när* de återkommer till socialkontoret som bidragssökande. Av de bidragstagare där vi har sådana uppgifter har 43 procent åter sökt

bidrag inom ett år. Enligt andra studier på området (Bane & Ellwood 1983; Gustafsson & Tasiran 1996) är det vanligt, inte minst i Sverige att många av dem som snabbt försvinner ur bidragssystemet, relativt snart återkommer med ny ansökan om bidrag. *Resultaten i denna studie visar att det var vanligare att bidragstagarna i Uppsalamodellen än i jämförelsegruppen återkom med begäran om socialbidrag.* Ett skäl kan vara att Uppsalamodellen ställde alltför höga krav på bidragstagarna att delta i kvalificerade aktiviteter eller fullgöra uppgifter som bidragstagarna inte var motiverade att genomföra.

För samtliga socialbidragstagare i studien visar resultaten att det år bidragstagaren ansökt om bidrag har stor effekt – de socialbidragstagare som ansökte och beviljades socialbidrag år 1990, återkom betydligt oftare än de som ansökte om bidrag år 1992. En förklaring kan vara att de personer som trots en kärvare arbetsmarknad lyckades lämna bidragssystemet, hade särskilt goda förutsättningar att få och behålla ett arbete. Sannolikheten för ny bidragsansökan var störst i åldersgruppen 20–24 år. Denna åldersgrupp har under 1990-talet utgjort den högsta andelen bland socialbidragstagare och långtidsarbetslösa (Socialtjänst 1995:6, Socialstyrelsen 1995). Nationalitet var av mindre betydelse, även om vissa tendenser finns – dock inte signifikanta skillnader – att individer från ”övriga Europa” återkommer mindre ofta än svenskar. Tidigare erfarenheter av långvarigt socialbidragstagande ökade sannolikheten för ny ansökan. Anledningen till att socialbidragstagarna tidigare lämnat bidragstagandet, dvs. erhållit arbete, AMS-arbete, utbildning eller fått avslag på grund av att de inte uppfyllt socialtjänstens krav, tycks något förvånande inte spela någon roll för sannolikheten att återkomma med ny begäran om bidrag.

Uppsalamodellens förespråkare har hävdade att kostnaderna för socialbidrag kan reduceras om handläggningen sker i enlighet med modellen. Den enda variabel i studien som något kan belysa den frågan är beviljat bidragsbelopp till socialbidragstagarna. Beloppets storlek avgörs, knappast överraskande, främst av klienternas bakgrund och familjesituation, exempelvis utbildning, arbetslivserfarenhet, invandrarskap och antal barn. Högre utbildning och tidigare erfarenhet från svensk arbetsmarknad minskar socialbidragsbeloppet kraftigt. *Studiens resultat visar inga skillnader mellan de två studerade socialkontoren i fråga om beviljat bidragsbelopp till socialbidragstagare med arbetslöshet som främsta bidragsorsak.* Eventuella lägre socialbidragskostnader i den kommunal del som tillämpar Uppsalamodellen kan ha många förklaringar, exempelvis att färre anses berättigade till bidrag och fler därmed får avslag på bidragsansökningen. De som anses berättigade till bidrag, tycks emellertid inte drabbas av lägre ersättningsnivåer. Andra faktorer än de vi redovisar, exempelvis verksamheternas organisation, tjänstestruktur och klientgrupper, kan troligen också ha betydelse för de totala socialbidragskostnaderna (Jfr Hydén, Kyhle-Westermarck & Stenberg 1996).

Sammanfattningsvis ger resultaten från denna studie, med den uppläggning vi valt, *inte* stöd för att Uppsalamodellen uppfyller de intentioner den avser bättre än den valda jämförelsegruppen. Samtidigt ger studiens resultat anledning till ett flertal frågor av betydelse för såväl välfärdspolitikens utformning som utvecklingen av socialtjänstens kunskapsbas.

Uppsalamodellen kan ses som ett exempel på den nationella och internationella trend som betonar arbetslinjen, incitament, individuellt ansvar och moral (Bergmark 1996; Eardley et al 1996; Lödemel 1997). Genom att göra bidraget mindre attraktivt och mer svåråtkomligt, genom högre kvalifikationskrav, exempelvis noggranna behovsbedömningar, genom krav på motprestationer – arbetssökande aktiviteter, arbete eller utbildning som villkor för socialbidrag – och kontroll av socialbidragstagarnas aktiviteter, menar man att försörjningsmotivationen kan höjas och kostnaderna reduceras. Villkorskravet är då en del av principen hjälp till självhjälp, där skyldigheter till initiativ och aktiviteter läggs på den enskilde (Jfr Prop 1996/97: 124 Ny socialtjänstlag).

Men om socialtjänsten har möjligheter att genom positiva eller negativa incitament – morot eller piska – hjälpa arbetslösa socialbidragstagare till annan försörjning är fortfarande en öppen fråga. Den svenska och internationella forskningen på området är sparsam och tvetydig. Några svenska studier som berört socialtjänstens arbete med socialbidragstagare har visat att den tid socialsekreterarna avsätter för stöd till bidragstagarna har viss betydelse för möjligheten att förkorta bidragstider och sänka bidragskostnader (Edholm 1994; Oxenstierna & Larsson 1986; Jernberg 1988). Resultaten i denna studie visar emellertid inga tydliga samband mellan socialsekreterarnas arbetsinsats, förkortade bidragstider och sänkta kostnader.

Sambandet mellan arbetslöshet och socialbidrag är komplext och berör både strukturella och individuella faktorerers betydelse för bidragstagandet (Salonen 1994; Halleröd 1991). Såväl bidragstagarnas individuella förutsättningar som samhällets ekonomiska och sociala villkor avgör deras möjligheter att lämna bidragssystemet. Viktiga förutsättningar är naturligtvis att arbeten och utbildning finns att tillgå, vilket klart beläggs i denna studie och som stöder tidigare forskning på området (Moffit 1992; Åberg 1995).

Kunskapen om vilka effekter olika arbetssätt vid den ekonomiska biståndsgivningen har för socialbidragstagarna – hur de inverkar på bidragstiden och på individernas möjligheter att bli självförsörjande – är knapphändig. Empiriska utvärderingar av sociala metoder och deras värde för klienterna är av olika skäl sällsynta (Cheetham et al 1992). Behovet av att utsätta socialtjänstens arbetsmetoder för utvärdering har emellertid blivit alltmer uttalat under senare år. Denna studie är den första i Sverige med syftet att utvärdera socialtjänstens arbetsmetoder vid handläggningen av socialbidrag och dessa metoders effekter för socialbidragstagarnas möjligheter att lämna bidragstagande. Den bör åtföljas av framtida replikationer samt fördjupade studier inom samma område och på så sätt kunna förstärka en empiriskt underbyggd kunskap inom socialtjänsten.

Summary

Municipalities, according to the Social Services Act, have the ultimate responsibility for residents receiving the help they need, but they also have considerable freedom to choose the method for meeting the aims of the legislation. The way they handle social security claimants varies from one municipality to another. One of the methods, applied in varying degrees by many municipalities is the so-called Uppsala model, which provoked a lot of interest in the early 1990's. Both the career plan and the individual's responsibility for earning a living are stressed. By working according to these principles, the creator of the Uppsala model believes that the claimants' period of benefit can be shortened and that also long-term solutions to the client's maintenance needs, in the way of work or education, can be achieved to a greater extent than by other methods. The scheme includes careful means testing; demands that full-time efforts to find employment are carried out as a condition for social benefit payment; social benefit granted for limited periods; frequent visits to the social welfare officer; co-operation with the social welfare officer and employment officer in tripartite discussions; daily morning meetings for social welfare officers and the group leader for case discussions and proposed action. This working method is controversial. Advocates believe that it helps people reach positive changes in their lives and enables them to make the most of their own skills, while critics believe that people are insulted, degraded and confronted with impossible demands.

We have investigated whether the Uppsala model's working methods have contributed to a) greater number of claimants leaving the system, b) after a shorter period of time and c) on a more permanent basis than with alternative handling methods and whether d) the amount of benefit is higher or lower than for a compared group.

The study includes 509 persons who applied for financial aid during the years 1990–1992 with unemployment as the main reason. All social benefit claimants meeting these requirements belong to a social services department that operates the Uppsala model. A random selection was made in the compared group, which include claimants in another social services department in the same town. We have used information from case files, supported by a register from Statistics Sweden. The material has been statistically processed (duration and regression analyses).

Results show that social claimants in the two groups differ on several important interpretation variables. In some respects, claimants in the Uppsala model have a more complex problem picture than the compared group, e.g. a lower degree of working experience, a higher degree of ethnic background and have lived in Sweden for a shorter period of time. It is possible that this could reflect a difference in the two models' working methods in as much as social security officers' assessments of whether or not a claimant is eligible for social benefit has differed in the two models.

If we take into account all reasons for claimants leaving the benefit system, the study shows that claimants in the Uppsala model do not receive social benefit for shorter periods, or have a greater chance of finding regular work or start an education, than those in the compared group. For both groups it is true that the year of application is of importance, reflecting the dramatic change in the labour market between 1990 and 1992. The chance of claimants leaving the benefit system for regular work in 1992 was only around a third compared to 1990.

Those benefit claimants who did not meet the requirements as stated in the Social Services Act of applying for work or fulfilling an education, and were therefore not granted continued benefit, are too few to draw definite conclusions. With this reservation, a certain increased risk of being denied continued benefit in the Uppsala model is shown. This risk is higher during 1992 than 1990, which could indicate that requirements for greater commitment increased during the period.

The results of the study also show that it was more common for claimants in the Uppsala model than in the compared group to return with claims for social benefit and that they did so after a shorter period of time. One reason could be, that the Uppsala model had too high a demand on claimants to participate in qualified activities, or fulfil tasks that they were not motivated to carry out. The study shows that all claimants who applied for and were granted benefit in 1990, returned considerably more often than those who applied for benefit in 1992. One explanation could be that those people who were able to leave the benefit system despite a tougher labour market had particularly good skills for getting and keeping a job.

The results of the study show no difference between the two social security offices regarding the amount of benefit granted to claimants with unemployment as the main reason. Lower social benefit costs in the district operating the Uppsala model can have many explanations, e.g. that fewer persons are deemed eligible for benefit and that more therefore have their applications refused. Those seen as entitled to benefit, however, do not seem to receive less benefit.

To sum up, the results from this study with the method we chose do not support the Uppsala model fulfilling its goals more than the compared group. At the same time, the results from the study give rise to many questions relevant to the shaping of welfare state policy as well as the development of the social services database.

Litteratur

- Aguilar R, Gustafsson B (1990): *Kommunerna och ekonomiskt bistånd*. Nationalekonomiska institutionen, Göteborg.
- Bane M, Ellwood D (1986): Slipping into and out of poverty: The Dynamics of Spells. *Journal of Human Resources*, vol 21, 1986.
- Bergmark Å (1991): *Socialbidrag och försörjning*. Diss, Socialhögskolan, Stockholms universitet.
- Bergmark Å (1993): Den värdige hjälptagaren i historisk belysning. I *De Ekonomiska trygghetssystemen i ett historiskt och ekonomiskt perspektiv*. FKF-debatt, Försäkringskassaförbundet, Stockholm.
- Bergmark Å (1996): *Välfärdens grundbult? Om individuell moral och försörjningsincitament i socialbidragstagandet*. Särtrycksserien nr 43, Socialhögskolan, Stockholms universitet.
- Björklund A, Holmlund B (1983): Arbetslöshetsersättningen i Sverige – motiv, regler och effekter. I Björklund A, Holmlund B, Ståhl I, Ståhlbom A-C, Söderström L, Tarschys D (ed, 1983): *Inför omprövningen. Alternativ till dagens socialförsäkringar*, Publica Liber Förlag, Stockholm.
- Buhr P, Ludwig M, Priester T (1990): *Die Bremer 10% – Stichprobe von Sozialhilfeakten. Konstruktion und Auswertungsperspektiven*. Zentrum für Sozialpolitik, Arbeitspapier nr 1/90, Universität Bremen.
- Cheetham J, Fuller R, McIvor G, Petch A (1992): *Evaluating social work effectiveness*. Buckingham/Philadelphia: Open University Press.
- Dean H, Taylor-Gooby P (1992) *Dependence Culture*. Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf.
- Edholm H (1994): *Socialbidraget i Sundsvall och Eskilstuna. En analys av utvecklingen av socialbidraget i de två kommunerna under åren 1987–1993*. Socialtjänstens utvecklingsenhet, Sundsvall.
- Finansdepartementet (1994): *En socialförsäkring*. Ds 1994:81.
- Gunnarsson E (1993): *I välfärdens utmarker – om socialbidrag och försörjning bland ensamstående kvinnor utan barn*. Diss. Socialhögskolan, Stockholms universitet.
- Gustafsson B (1983): *Socialhjälpens bestämningsfaktorer*. Diss. DSF, Stockholm. Gustafsson B, Hydén L-C, Salonen T (1993): Decision-making on social assistance in major cities in Sweden. *Scandinavian Journal of Social Welfare* 1993,2: 197-203.
- Gustafsson K, Persson H (1989): *Arbete i stället för bidrag – en samhälls-ekonomisk kostnads- och intäktsanalys av utökade personalinsatser för*

- arbetslösa socialbidragstagare*. C-uppsats, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Halleröd B (1991): *Den svenska fattigdomen*. Arkiv avhandlingsserie 36, Lund.
- Hartley D, Taylor-Gooby P (1992): *Dependency culture. The explosion of a myth*. Harvester Wheatsheaf, London.
- Hydén L-C, Kyhle-Westermarck P, Stenberg S-Å (1995): *Att besluta om socialbidrag*. CUS-rapport 1. Socialstyrelsen.
- Jernberg K (1988): *Effekterna av tre extra socialsekreterartjänster på distrikt 1 1986–87*. Arbetsrapport, Nyköpings socialtjänst.
- Karlsson U (1995): Uppsalamodellen – ett nygammalt arbetssätt inom socialt arbete. *Nordisk Sosialt Arbeid* 4/1995, s. 243–257.
- Korpi W (1974): Poverty, Social Assistance and Social Policy in Post-war Sweden. *ACTA Sociologica* 2–3: 120–140.
- Korpi W, Stenberg S-Å (1995): De arbetslösas ekonomiska förhållanden 1990-1992. I Korpi W: *Arbetslöshet och arbetslöshetsförsäkring i Sverige. En studie bland arbetslöshetskassornas medlemmar*. EFA; Arbetsmarknadsdepartementet.
- Lawless JF (1982) Statistical models and methods for life-time data. New York: Wiley. Lindqvist R, Marklund S (1992) Arbetslinjen i socialpolitiken. I Marklund S (red) *Rehabilitering i ett samhällsperspektiv*. Studentlitteratur, Lund.
- Länsstyrelsen i Uppsala län: *Tillsynsärendet enligt 68§ socialtjänstlagen, beslut nr 502-981692, 1993-09-09*.
- Länsstyrelserapport* 1994. Länsstyrelserna i Hallands, Västergötlands, Älvsborgs samt Göteborgs- och Bohus län.
- Lödemel I (1997): *Pisken i arbetslinja. Om iverksetjinga av arbeid for sosialhjelp*. Fafo-rapport 226, Forskningsstiftelsen Fafo, Oslo.
- Meddelandeblad nr 25/97, Socialstyrelsen 1997.
- Milton P, Bergström R (1998b): Evaluation of two Regimes for social assistance in Sweden. (in prep).
- Moffitt R (1992): Incentive effects of the US Welfare System. A Review. *Journal of Economic Literature* vol XXX (March 1992) p 1–61.
- Oxenstierna G, Larsson J (1986): *Socialt arbete i Tyresö. Förändring, förnyelse och framtid*. Socialstyrelsen redovisar 1986: 17.
- Palfrey C, Phillips C, Thoqlas P (1994): *Evaluating Health and Social Care*. Macmillan Press LTD, London.
- Prop 1996/97:124 *Ny Socialtjänstlag*.
- Rönnlund E (1992): *Socialt arbete – att se möjligheter*. Almqvist & Wiksell, Stockholm.
- Salonen T (1994): *Välfärdens marginaler*. Publica, Stockholm.

- Socialtjänst 1995:6, 1997:1 *Statistik Socialtjänst*, Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (1990): *På väg från socialbyrå*. SoS- rapport 1990:6. Stockholm.
- Socialstyrelsen (1992): *Socialbidrag*. Allmänna råd från socialstyrelsen 1992:4.
- Socialstyrelsen (1995): *Socialbidragstagare och socialbidragets utveckling*. Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1995:4.
- Socionomen 3/1993: Artikelserie av Staffan Wolters, sid 8–13.
- SOU 1993:30: *Rätten till bistånd inom socialtjänsten*. Delbetänkande av socialtjänstkommittén.
- SOU 1977:40: *Socialtjänst och socialförsäkringstillägg*.
- SOU 1994:39: *Ny socialtjänstlag*. Huvudbetänkande av socialtjänstkommit-
tén.
- Svenska kommunförbundet (1991): *Bort från bidragsberoendet, om alterna-
tiv till socialbidrag*.
- Svenska kommunförbundet (1994 a): *En väg bort från byrå*. Om att arbeta
med socialbidrag enligt Uppsalamodellen.
- Svenska kommunförbundet (1994 b): *Jobb i stället för bidrag. Sysselsätt-
ningsalternativ inom socialtjänsten*.
- Tham H (1991): The Persistence of Social Assistance in the Welfare state.
The Case of Sweden 1945–1990. I Lehto J (ed) *Deprivation, Social Wel-
fare and Expertise*. National Agency for Welfare and Health.
- Åberg R (1995): Ekonomiska och sociala perspektiv på sökeffektivitet och
långtidsarbetslöshet. *Arbetsmarknad & Arbetsliv* 1995,2: 113–131.

Bilaga 1

Variabellista

Kön

Individens kön (0=man; 1=kvinna).

Födelseår

Individens födelseår.

Efternamn

Variabeln indikerar om individen har ett utländskt eller svenskt efternamn (0=svenskt; 1=utländskt).¹

Civilstånd

Individens civilstånd (0=ensamstående; 1=gift eller sambo).²

Barn

Variabeln anger hur många biologiska barn individen har.

Bostad

Individens boendeform (Bostad kan anta värdena 1,2,3 och 4). Bostad antar värdet

- 1 = inget eget boende (individen saknar bostad, är inneboende hos kamrater eller hos föräldrar)
- 2 = hyresrätt (individen har ett eget hyreskontrakt eller andrahandskontrakt)
- 3 = bostadsrätt
- 4 = villa

Utbildning

Individens högsta avslutade utbildning. Variabeln antar värdet

- 1 = mindre än grundskola
- 2 = grundskola
- 3 = gymnasial utbildning högst 2 år
- 4 = gymnasial utbildning längre än 2 år

¹ Har personen ett efternamn som är svårt att kategorisera, har övriga upplysningar i akten varit till hjälp för att fastställa kategori

² Har personen skilt sig/flyttat ifrån sin sambo eller gift sig/blivit sambo under ärendets gång är kodningen baserad på civilståndet med längst varaktighet.

- 5 = eftergymnasial utbildning kortare än 3 år
- 6 = eftergymnasial utbildning 3 år eller längre
- 7 = uppgift saknas

Sjuk

Variabeln anger om individen har en sjukdom av mer kronisk art till exempel ryggproblem eller förslitningsskador (0=frisk; 1=sjuk).

Arbetslivserfarenhet

Variabeln visar om individen haft ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden i Sverige (0=nej; 1=ja).

Sysselsättning före socialbidrag

Vad individen gjorde innan han/hon sökte socialhjälp (SYSS FÖRE antar 12 olika värden). Värdet 4 innebär att klienten inte sökt arbete eller utbildning i enlighet med socialtjänstens krav.

1. Reguljärt jobb	2. AMS-jobb	3. Föräldrapenning	4. Inaktiv
5. Försörjd på annat sätt	6. Utbildning	7. A-kassa	8. Pension
9. Sjukskriven	10. Utomlands	11. Fängelse	12. Militärtjänstgöring

Ansökan före socialbidrag

Variabeln anger om individen sökt socialbidrag vid tidigare än nu aktuellt tillfälle (0=nej; 1=ja). Att uppgift saknas om tidigare ansökan utesluter dock inte möjligheten att individen gjort ansökning på annan ort, varit aktuell hos annan tjänsteman, etc.

Antal ansökningar före socialbidrag

Antal tidigare beviljade ansökningar om socialbidrag, som lett till utbetalt belopp.

Tidigare socialbidrag

Antal månader individen erhållit socialbidrag innan nu aktuell bidragstid. Ibland sker flera utbetalningar under en månad eller utbetalningen avser annan månad under bidragstiden. Detta medför att det, vid långa ärenden, kan finnas en viss över- eller underskattning av variabeln.

Årtal

Det år socialbidragsärendet påbörjades dvs individen beviljades socialbidrag (0 = 1990; 1 = 1992).

Kontor

Variabeln anger på vilket stadsdelskontor ärendet är aktuellt (0=Gottsunda; 1=Gamla Uppsala).

Indatum

Startdatum för *ärendet*.

Bidrag

Utbetalt socialbidrag i *ärendet*.³

Utdatum

Datum då *ärendet* avslutas och avregistreras från socialbyrån. I vissa fall är inte ärendet avslutat i strikt mening, utan ärendet är överfört till annan kommunal eller socialbidragsavdelning; i dessa fall har datumet för denna överföring registrerats. Vid pågående ärenden har variabeln kodats med en punkt.

Avslut

Hur *ärendet* avsluts (AVSLUT kan anta 15 olika värden). Om AVSLUT har kodats som 10 (flyttat) så är variablerna ÅTERSOC och ÅTERDDATUM (se nedan) svårtolkade. Värdet 4 "Inaktiv" innebär att individen inte söker arbete eller fullgör utbildning enligt den överenskommelse som gjorts med socialbyrån, inte beviljats bidrag och avslutat kontakten med socialbyrån.

1. Reguljärt jobb	2. AMS-jobb	3. Föräldrapenning	4. Inaktiv
5. Försörjd på annat sätt	6. Utbildning	7. A-kassa	8. Pension
9. Sjukskriven	10. Flyttat	11. Fängelse	12. Militärtjänstgöring
13. Barnomsorg	14. Behandlingshem	15. Utvisad	

Åter socialbyrån

Anger om individen återkommer till socialbyrån och erhåller bidrag, efter det att *ärendet* avslutats

(0=ej åter; 1= åter en eller flera gånger)

Datum åter socialbyrån

Datum för den första bidragsansökan (vilken också beviljats) efter det att *ärendet* avslutats.

³ Ett *ärende* är aktuellt till dess att det avslutas och avregistreras. Ärendet har inte avslutats om det endast stängs för att öppnas igen med samma datum som avslutningsdatumet. Personen i fråga kan också flytta och därmed byta kommunal eller kommun eller byta handläggningsgrupp inom samma kommunal – vi har då betraktat ärendet som avslutat. Vi har valt det första ärendet på året om individen erhållit pengar och stöd. Har personen inte fått pengar har nästkommande ärende blivit aktuellt. Har ett ärende öppnats ett visst datum och sedan avslutats utan att någon utbetalning skett, för att sedan öppnas igen med samma öppnande datum som föregående avslutningsdatum, har fallet tolkats som aktuellt från det första ansökningsdatumet.

Utländsk bakgrund

Variabeln anger om individen har svenskt ursprung eller kommer från annan nation (0 =svensk; 1 = annan nation)

Ursprungsland (nation)

Anger individens ursprungsland (40 olika länder har registrerats).

1. Sverige	2. Danmark	3. Finland	4. Norge	5. Grekland	6. Jugoslavien
7. Polen	8. Rumänien	9. Ryssland	10. Spanien	11. England	12. Tjeckien
13. Tyskland	14. Ungern	15. Egypten	16. Eritrea/ Etiopien	17. Gambia	18. Marocko
19. Somalia	20. Sudan	21. Tunisien	22. Uganda	23. Zaire	24. El Salvador
25. Guatemala	26. USA	27. Bolivia	28. Chile	29. Colombia	30. Uruguay
31. Bangladesh	32. Indien	33. Irak	34. Iran	35. Jordanien	36. Libanon
37. Palestina	38. Sri Lanka	39. Syrien	40. Turkiet	41. Statslös/okänt	

Indelning av länder

Kategorisering av länder från vilka individerna härstammar

- 1= Sverige
- 2= Norden
- 3= Övriga Europa
- 4= Afrika
- 5= Nordamerika
- 6= Sydamerika
- 7= Asien
- 8= Okänt/statslös

Tid i Sverige

Anger hur många år individen vistats i Sverige, dvs den totala tid individen varit folkbokförd i Sverige.

(0 = svenskar).

Bilaga 2

Jämförande beskrivning av kommundelarna i undersökningen med avseende på demografiska och sociala förhållanden

Uppsala kommun är sedan 1987 indelad i fjorton kommundelar med egna nämnder, som ansvarar för socialtjänst, skola, kultur- och fritidsverksamhet inom respektive kommundel. Kommundelarna är av varierande storlek, både geografiskt och befolkningsmässigt. I det följande beskriver vi de demografiska och sociala förhållandena i de två kommundelarna Gamla Uppsala och Gottsunda som ingår i studien¹.

Befolkningen

Gamla Uppsala kommundel har ca 20 000 invånare, Gottsunda kommundel knappt 18 000 invånare (*Tabell 1*). Andelen individer i åldersgruppen 16–64 år är 64 procent i Gamla Uppsala 1990 och 69 procent år 1992. I Gottsunda är motsvarande andelar år 1990 61 procent och år 1992 69 procent. I hela Uppsala kommun är andelen individer mellan 16–64 år 66 procent båda åren. Andelen personer med utländsk bakgrund, dvs första generationen invandrare (födda utomlands) är hög i båda kommundelarna. I Gamla Uppsala är andelen invandrare 14 procent och i Gottsunda 16 procent. Invandrarna kommer från ett 50-tal länder i världen, drygt 40 procent har sitt ursprung i Norden, övriga Europa och Nordamerika, medan nästan 60 procent kommer från övriga delar av världen, främst Asien med Iran som dominerande ursprungsland. Flertalet invandrade till Sverige under perioden 1988–1993 (43 procent i Gottsunda, 36 procent i Gamla Uppsala). Gottsunda har en något senare anländ invandrabefolkning jämfört med Gamla Uppsala.

Tabell 1. Folkmängd och antalet utländska medborgare i respektive kommundel och hela Uppsala

	Gamla Uppsala		Gottsunda		Hela Uppsala	
	1990	1992	1990	1992	1990	1992
Folkmängd	20 625	20 910	18 016	17 789	167 508	174 554
Andel 16–64 år	64%	69%	61%	68%	66%	66%
Andel utländska medborgare	14%	14%	16%	16%	8%	8%

¹ Beskrivningen av kommundelarna bygger på uppgifter från SCB, DEMOPAK 1990 och 1992.

Hushållens sammansättning

Den vanligaste formen av hushåll i Uppsala kommun är ensamstående utan barn, vilken utgör cirka 60 procent av hushållen (*Tabell 2*). Kommundelarna skiljer sig inte nämnvärt från Uppsala i stort och variationerna mellan kommundelarna är små. Gamla Uppsala har en något större andel ensamstående utan barn och en något mindre andel sammanboende jämfört med Gottsunda. Variationerna mellan åren är också små.

Tabell 2.

Antalet hushåll av olika typer i respektive kommundel samt i hela Uppsala.

	Gamla Uppsala		Gottsunda		Hela Uppsala	
	1990	1992	1990	1992	1990	1992
Totalt antal hushåll	11 876	12 276	9 054	9 080	92 093	96 224
Ensamstående utan barn	62%	64%	54%	55%	59%	60%
Ensamstående med barn	9%	8%	9%	9%	6%	6%
Sammanboende	29%	29%	36%	37%	34%	34%

Boendeform

Vad gäller boendeform finns skillnader mellan kommundelarna. (*Tabell 3*) Gottsunda har en större andel hyresrättslägenheter och enskilt ägda småhus än Gamla Uppsala. Den vanligaste formen av boende i Gottsunda är hyresrätt (51 procent), följt av äganderätt (28 procent). I Gamla Uppsala är den vanligaste formen av boende bostadsrätt (44 procent), följt av hyresrättslägenhet (33 procent). I Gamla Uppsala finns också ett stort antal stiftelseägda studentbostäder. I Uppsala i stort är det bostadsrätt (40 procent) som är den vanligaste formen av boende, följt av äganderätt (30 procent). Inga nämnvärda skillnader finns mellan 1990 och 1992.

Tabell 3.

Antal bostäder totalt och andel boendeform i respektive kommundel samt i hela Uppsala.

	Gamla Uppsala		Gottsunda		Hela Uppsala	
	1990	1992	1990	1992	1990	1992
Antal bostäder	9 927	10 055	7 506	7 548	77 873	80 905
Hyresrätt	33%	33%	51%	51%	19%	20%
Bostadsrätter	44%	44%	18%	18%	40%	40%
Äganderätt	8%	8%	28%	28%	30%	30%
Övriga	15%	14%	2%	2%	11%	10%

Sysselsättning och inkomst

Andelen förvärvsarbetsande i åldersgruppen 18–64 år är drygt 80 procent år 1990 i båda kommundelarna och minskade kraftigt under 1992 (*Tabell 4*). Den genomsnittliga arbetsinkomsten är 20 000 kr lägre i Gamla Uppsala jämfört med Gottsunda år 1990 och år 1992 har klyftan ökat till 30 000 kr. Den disponibla inkomsten (dvs inkomster av alla slag minus skatt) för två

vuxna och två barn är ca 40 000 kr mindre i Gamla Uppsala jämfört med Gottsunda. Skillnaderna kan delvis förklaras med den större andelen studenter i Gamla Uppsala. Klyftorna ökar mellan de båda kommundelarna mellan 1990 och 1992.

Tabell 4.

Förvärvsfrekvens 18–64 år, genomsnittlig arbetsinkomst samt disponibel inkomst för en familj med två vuxna och två barn i respektive kommundel samt i hela Uppsala.

	Gamla Uppsala		Gottsunda		Hela Uppsala	
	1990	1992	1990	1992	1990	1992
Förvärvsfrekvens 18–64	81%	69%	82%	67%	78%	73%
Genomsnittlig inkomst	141 000	153 000	163 000	184 000	157 000	173 000
Disp. inkom (2 v, 2 b.)	211 000	247 000	252 000	300 000	246 000	289 000

Arbetslöshet

Arbetslösheten ökade cirka fyra procent i Uppsala kommun mellan åren 1990 och 1992, men låg båda åren på en lägre nivå än i de två kommundelarna (Tabell 5). Gamla Uppsala har jämfört med Gottsunda, en något lägre arbetslöshet båda åren, en större andel öppet arbetslösa och således en lägre andel personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Vi har inga uppgifter om arbetslösa med eller utan a-kassa eller KAS, eftersom länsarbetsnämndens geografiska indelning inte möjliggör sådana jämförande uppgifter för de kommundelar som ingår i denna studie.

Tabell 5.

Antalet öppet arbetslösa och arbetslösa i arbetsmarknadsåtgärder i åldersgruppen 18–64 år i respektive kommundel samt i hela Uppsala. Inom parentes anges andelen i procent.

	Gamla Uppsala		Gottsunda		Uppsala	
	1990	1992	1990	1992	1990	1992
Arbetslöshet	401 (3,8)	1 170 (8,4)	394 (4,7)	1 017 (8,8)	2 120(2,0)	7 444(6,8)
Öppet arbetslösa	266 (6)	701 (60)	205 (52)	501 (49)	1 379 (65)	4 828 (65)
I arbetsmarknadsåtgärd	135 (34)	469 (40)	189 (48)	516 (51)	741 (35)	2 616 (35)

Socialbidrag

Andelen hushåll med socialbidrag är nästa dubbelt så stor i Gottsunda som i Gamla Uppsala såväl under 1990 som 1992 (Tabell 6). Kommundelarna har en högre andel socialbidragstagande hushåll jämfört med Uppsala kommun i sin helhet.

Tabell 6.

Antalet (inom parentes anges andelen i procent) hushåll med socialbidrag i respektive kommunal del samt i hela Uppsala.

	Gamla Uppsala		Gottsunda		Hela Uppsala	
	1990	1992	1990	1992	1990	1992
Hushåll med socialbidrag	1 088 (9)	916 (7)	1 433 (16)	1 644 (18)	5 951 (6)	6 745 (7)

Sammanfattning

Antalet invånare och befolkningsstrukturen i de båda kommundelarna är likartad. Det finns inga betydande skillnader i fördelningen på familjetyp eller ålder. Andelen invandrare är hög i båda kommundelarna men invandrargruppen har anlänt något senare i Gottsunda. Förvärvsfrekvensen är jämförbar liksom andelen arbetslösa. Boendeform skiljer kommundelarna åt på så sätt att Gamla Uppsala har en liten andel äganderätter, stor andel bostadsrätter och ett område med studentbostäder. Gottsunda har en stadskärna med främst hyresrätter i flerfamiljshus och villaområden i kommundelens ytterkanter. Gottsunda har, i jämförelse med Gamla Uppsala, en högre genomsnittlig disponibel inkomst men också en betydligt högre andel socialbidragstagare.

