



LUND UNIVERSITY

Socialbidragshantering, metoder och modeller

tre undersökningar av arbetet med socialbidrag

Jönsson, Leif Roland; Mosesson, Matts

1998

Document Version:

Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Jönsson, L. R., & Mosesson, M. (Red.) (1998). *Socialbidragshantering, metoder och modeller: tre undersökningar av arbetet med socialbidrag*. (Meddelanden från Socialhögskolan; Vol. 1998, Nr. 6), (Research Reports in Social Work; Vol. 1998, Nr. 6). Socialhögskolan, Lunds universitet.

Total number of authors:

2

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

MEDDELANDEN FRÅN SOCIALHÖG- SKOLAN

Matts Mosesson (red)
Leif R Jönsson

Socialbidragshantering -metoder och modeller

Tre undersökningar av arbetet med socialbidrag

1998:6

Socialbidragshantering -metoder och modeller

Tre undersökningar av arbetet med socialbidrag

Matts Mosesson (red)

Leif R Jönsson

Innehåll

Förord 1

Beslut om socialbidrag i Helsingborg (Matts Mosesson) 5

Inledning 5

Undersökningspopulation 6

Resultat från bedömningen av typfallen 9

Jämförelse mellan distrikten 13

Händelser och tillstånd som orsak till socialbidragsansökningar 19

Attityder bland socialsekreterarna 20

Arbetsmetod och socialbidrag - en studie om socialbidragshantering
(Leif R Jönsson och Matts Mosesson) 23

Att upptäcka och beskriva den kunskap som finns dold i det sociala arbetet 22

Om att lära i arbetet 23

Socialkontoret som mötesplats 25

Projektets bakgrund 26

Projektets syfte 27

Resultat 29

Handläggningens form och innehåll 29

Telefonmottagningen som "grindvakt" 31

Ärendefördelning 33

Sökandepopulation 33

Skäl för ansökan om socialbidrag 34

Undersökningspopulation 35

Handläggning av socialbidraget 37

Klientkontakt och beslut 39

Krav på klienten för att erhålla socialbidrag 43

Uppgiftskontroller via externa källor 43

Avslutning av ärende 44

Attityder hos socialsekreterarna 45

Avslutning 46

Socialkontorens organisation 1994 49

En studie av metodinslag i socialbidragshantering (Lars Jansson) 51

Inledning 51

Historik och lagstiftning 51

Orsaker och socialbidrag 52

Olika tillvägagångssätt vid socialbidragshantering 53

Ovanåkersmodellen 53

Albymodellen 54

Uppsalamodellen 55

Frågeställningar	56
Urval	57
Empiriskt material	57
Bortfall	59
Centrala begrepp och presentation av undersökningskommunen	60
Sjöbo kommun - en presentation	60
Sjöbos socialtjänst - en beskrivning	61
Beskrivning av arbetsmetod	63
Motiv och förutsättningar för metodens införande	64
Samråd	65
Ensamarbete och besök	67
Faser i besökssituationerna	70
Administration eller behandling?	72
Efterarbete och vägledning i bedömningar	73
Ärendegenomgång	75
Handledning	76
Attityder till egna arbetssättet och andra	78
Reaktioner på arbetet	79
Sammanfattning	81
Metod eller pseudometod - en avslutande tolkning	82
Intervjuguide	85
Referenser	86

Förord

Socialbidraget tilldrar sig uppmärksamhet från olika håll. I första hand är det den sista möjligheten till försörjning för många människor som annars inte skulle klara sin vardag. För dessa socialtjänstens klienter är det av största vikt att socialbidraget är utformat så att det är möjligt att existera på ett värdigt sätt och att bidraget administreras på ett sätt så att individens integritet bibehålls.

Under senare år har Sveriges kommuner börjat se socialbidraget som ett allt större problem. Orsaken är att samtidigt som kommunernas ekonomi kraftigt försämrats, så har antalet socialbidragstagare kraftigt ökat. Det har blivit allt fler av medborgarna som någon gång behöver söka socialbidrag (se Salonen 1993). Detta har medfört att socialbidraget tagit en allt större andel av kommunens ekonomi, något som flertalet kommuner på olika sätt försökt att finna en lösning på. Lösningarna fokuseras på att sänka kostnaderna för kommunen genom en rad olika åtgärder. Vanligast är att sänka bidragsbeloppets storlek, något som kommunerna kunnat göra med hänvisning till kommunens självständighet, trots Socialstyrelsens rekommendation om miniminorm.

Under 1996 har Svenska Kommunförbundet förespråkat en sänkt socialbidragsnorm, med hänvisning till att socialbidragstagarna skulle de senaste åren överkompenserats för stigande kostnader. Även Socialstyrelsen har i augusti presenterat förslag på differentierade socialbidragsnormer, så att kvinnor och äldre skulle få lägre norm jämfört med yngre (fr a män). Motivet är att matkostnaderna för de olika grupperna skulle variera (äldre kvinnor äter mindre än yngre män) och att härigenom skulle äldre överkompenserats för matkostnader. Noteras bör att diskussionen inte förts som att om nu yngre män har större matkostnader, att de skulle kompenseras med en högre norm, utan en sänkning för de som anses behöva mindre till mat.

Reducering av kostnader har även prövats genom att rationalisera handläggningsförfarandet, oftast med så kallade SOFT-modeller, en förenklad handläggning utförd av kanslipersonal i stället för av socialsekreterare. Denna personaltekniska rationalisering förväntas minska handläggningskostnaderna genom ett rationellt förfarande och utnyttjande av billigare personal. Detta system har dock kritiserats för att leda till alltför slentrianmässiga utbetalningar av socialbidrag, och därmed fördyra för kommunen.

Andra metoder och modeller har prövats i olika kommuner, alla med inriktning på att sänka kommunens kostnader. Den grundläggande idén för alla metoder och modeller är finna vägar så att personen med socialbidrag skall finna annan försörjning. Sätten att nå målet har varierat från modeller där personer nekas socialbidrag (trots att deras behov av det är fastställt) om de inte uppfyller vissa

villkor. Villkoren innefattar oftast att den sökande skall dokumentera att han eller hon aktivt sökt att finna annan försörjning (oftast arbete). Länsrätterna i landet har under de senaste åren haft mängder av ärenden att ta ställning till. De har handlat om allt från överklagande av för lågt bidragsbelopp, till prövning av vilka villkor som kan ställas på en bidragssökande utan att kränka den enskildes rätt till bidrag.

Det har skrivits mycket om socialbidragets utveckling, normer, kostnader, vem som får bidrag etc (Salonen 1993, Halleröd 1988, Hydén 1989, Ljungdahl 1989, Knutsson & Stridsman 1988, Westlund 1991, Svensson 1993, Bergmark 1991, Larsson 1986). I denna rapport fokuseras mer vad bidragshandläggare faktiskt gör. Finns det metoder som är generella för handläggning av socialbidrag, eller präglas handläggningen av lokala föreställningar om hur man på bästa sätt hanterar socialbidragsärenden så att klienterna blir nöjda och kostnaderna hålls nere? Ett viktigt argument för metoder i handläggningen är att den skall vara rättvis. Som klient skall man kunna vända sig till vilken socialbyrå som helst och få en likartad handläggning av sitt ärende.

Bakgrunden till rapporten är att Helsingborgs socialtjänst önskade en översyn av stadens socialbidragshantering. De grundläggande frågor som formulerades var; vilka arbetsmetoder använder vi?, vilka resultat kan direkt hänföras till metod? och metod i förhållande till laglighet och rättvisa?

Den första studien är gjord 1993 på uppdrag av Helsingborgs socialtjänst och genomförd av Matts Mosesson utifrån tidigare likartade studier gjorda av Gustafsson, Hydén och Salonen 1990. Socialstyrelsen har 1996 redovisat ytterligare studier utförda på ett liknande sätt och med likartat resultat. Studien redovisar rättviseaspekten och eventuell konsistens i handläggningsrutiner.

Den andra studien gjordes under 1993-1995 av Leif R Jönsson och Matts Mosesson¹. Samtliga nytillkomna socialbidragsärenden under en månad följdes under ett år. Tonvikten ligger på vad socialsekreterarna faktiskt har gjort i dessa ärenden, utifrån deras egen rapportering. Jämförelser görs mellan olika bidragsenheter och deras sätt att arbeta.

Den tredje studien är gjord av Lars Jansson 1996 som ett uppsatsarbete på magisterkurs i socialt arbete, som här presenteras något förkortad och redigerad. Även i denna diskuteras metoder i socialbidragshantering med fokus på hur man arbetar i Sjöbo kommun. Utifrån deltagande observationer redovisas hur arbetet går till och sätts i relation till tillämpningen av en uttalad modell för socialbidragshantering.

¹Mosessons medverkan möjliggjordes genom ett anslag från Socialstyrelsens utvecklingsenhet.

De tre undersökningarna kan också ses som underlag för att diskutera de metodproblem som är förknippade med hur man skall studera en verksamhet som socialbidragshantering. Beroende på frågeställning så kan olika metoder visa sig lämpliga för att samla in data. Frågan är hur pass tillförlitliga de data är som samlas in.

I den första undersökningen som presenteras skall socialsekreterarna ta ställning till fiktiva ärenden. Här kan ett visst mått av slarv från socialsekreterarnas sida snedvrinda resultatet, därför att de inte tar uppgiften på samma allvar som i ett reellt ärende. Kritik kan också riktas mot metoden att använda fiktiva ärenden genom att uppgifter om ärendet saknas, belopp och situationer inte är helt aktuella etc. Denna kritik kan vara riktig om avsikten är att undersöka på vilket sätt en socialsekreterare hanterar ett socialbidragsärende. I detta fallet är frågeställningen i stället att undersöka hur olika socialsekreterare hanterar ett och samma ärende för att göra en jämförelse mellan olika handläggare. Alla som deltar i undersökningen får därför samma information på samma sätt, vilket gör att eventuella brister i den fiktiva ärendebeskrivningen inte spelar någon roll för undersökningens resultat.

Den andra undersökningen bygger till stor del på socialsekreterares egen inrapportering av data utifrån en mall. Tillförlitligheten i dessa inrapporterade data har en del svagheter. Beskrivande data i form av dagboksanteckningar av vad som socialsekreteraren gjort i ett ärende är svårtolkade, då de tenderar att mer likna journalanteckningar om klienten. Undersökningen pågick under ett helt år, vilket visar att inrapporteringen av data tenderar att minska eller glömmas bort med tiden. Egenrapporteringen är alltså begränsad i sin uthållighet. Det finns även svårigheter i tolkningen av materialet eftersom det är insamlat och producerat av en mängd olika rapportörer. En svårighet vid analys av materialet är att tolka hur olika rapportörerna har tolkat uppgiften.

Ett klassiskt metodproblem finns i den tredje undersökningen som är utförd som en deltagande observation. Frågan är hur mycket observatören har påverkat den observerade situationen. Är det som observatören tar del av en realistisk vardagssituation, eller är det en tillrättalagd sådan för att få en verksamhet att framstå som bättre eller mer positiv än den till vardags är? Åtterrapporering till de som observerats ger möjlighet till korrigeringar, men problemet med yttre påverkan måste tas med vid bedömning av resultaten.

Rapporten vill spegla problematiken kring hanteringen av socialbidrag och hur man kan tänkas undersöka denna problematik. Den vill samtidigt stimulera till fortsatta undersökningar av vad som faktiskt görs och vad som är möjligt i termer av generella metoder avseende socialbidragshantering.

Vi vill tills sist rikta ett varmt tack till alla handläggare som genom ett idogt ifyllande av våra blanketter bidragit till att öka kunskapen om det sociala arbetets säregenheter. Också ett tack till de handläggare som vänligt ställt sin arbetsplats och sitt arbete till förfogande och därmed gjort den deltagande observationen möjlig. Helsingborgs stad har visat sitt intresse och avsatt resurser för två av undersökningarnas genomförande. Ett tack riktas också till Socialstyrelsens utvecklingsenhet, som genom att bevilja medel till forskarstöd möjliggjorde Matts Mosessons medverkan i undersökningen Arbetsmetod och socialbidrag. Socialstyrelsen har även generöst ställt medel till förfogande för rapportens publicering.

Socialhögskolan i Lund, mars 1998
Matts Mosesson

Beslut om socialbidrag i Helsingborg

Matts Mosesson

Inledning

Under våren 1993 fick Servicenämnd Centrum i Helsingborg uppdrag av kommunledningsstaben att göra en översyn av socialbidraget i kommunen. Arbetet koncentrerades kring tre huvudfrågeställningar:

- * Tillämpning av rätten till bistånd i form av socialbidrag i förhållande till SoL och kommunala riktlinjer.
- * Metod och kvalitetsmässig uppföljning.
- * Ekonomisk och statistisk uppföljning.

Föreliggande rapport hänför sig till en undersökning som är en del av frågeställningen kring tillämpningen av rätten till bistånd i form av socialbidrag. Av intresse var om biståndsbedömningarna kunde anses spegla rättvisa och laglighet. Rättvisa i meningen att klienter med likartade problem bedöms likartat inom hela kommunen, m a o att det inte spelar någon roll för utfallet till vilket distrikt eller vilken socialsekreterare en klient vänder sig. Laglighet i meningen att biståndsbesluten följer socialtjänstlagen och rättslig praxis vad gäller individens rätt till ekonomiskt bistånd.

Att ta reda på hur den faktiska socialbidragshandläggningen fungerar i förhållande till rättvise- och laglighetsperspektivet skulle kräva en omfattande undersökning där ett större antal socialbidragsärenden rekonstruerades och jämfördes. Rekonstruktionen skulle dessutom bli osäker. Då tiden var knapp och resurserna begränsade valdes i stället en enklare undersökning för att få en bild av hur socialsekreterarna bedömer ett antal fiktiva ärenden. För att genomföra undersökningen engagerades en forskare från Socialhögskolan i Lund.

Genom Tapio Salonen fick jag tillgång till en redan designad enkätmall, vilken tidigare använts vid undersökningar i Stockholm, Göteborg och Malmö (Gustafsson, Hydén, Salonen 1992). Härigenom kunde undersökningen genomföras med mycket kort varsel. För att snabbt genomföra undersökningen och för att även fånga in socialsekreterarnas resonemang kring bedömningen beslutades att varje socialsekreterare skulle intervjuas av mig personligen utifrån enkäten. Detta till skillnad från den tidigare gjorda studien, där enkäten delades ut till respektive handläggare.

I redovisningen av undersökningens resultat görs även jämförelser mellan Helsingborg och de tidigare gjorda undersökningarna som nämnts ovan. I första hand refereras till den undersökning som gjordes i Malmö, då det är den faktiska enkätformuleringen som använts. I texten refereras då till Malmöstudien.

Undersökningspopulation

En förutsättning för undersökningen var att den skulle omfatta de socialsekreterare som normalt handlägger socialbidragsärenden, och specifikt de som beslutar i nya ärenden. Under den aktuella undersökningsperioden var socialtjänsten i Helsingborg indelad i tre servicenämndsområden - Norr, Filborna och Centrum - vilka alla hade vars en organisationsform.

På Norr var 4 socialsekreterare organiserade i en "försörjningsgrupp" som handlägger alla socialbidragsärenden under ledning av en gruppleddare. Gruppleddaren fungerar här även som mottagare av nya ärenden som sedan fördelas på de 4 sekreterarna.

På Filborna var 4 socialsekreterare organiserade i en "mottagningsgrupp" vilka fungerade direkt som mottagare av nya ärenden efter telefonkontakt med kanslist.

På Centrum var samtliga 14 socialsekreterare mottagare av nya ärenden som fördelades efter telefonkontakt av gruppleddaren. Socialsekreterarna var uppdelade i tre grupper, City, Råå/Ramlösa och Söder.

Samtliga socialsekreterare i kommunen som på något sätt handlägger nya ärenden intervjuades, förutom en som vid tillfället hade semester, och utöver dem en gruppleddare. Totalt antal intervjuade blev 22, och bortfallet endast en som vid undersökningstillfället inte gick att nå. Intervjuerna genomfördes personligen av mig, och bokades in som besök hos respektive socialsekreterare. Intervjun tog c:a 45 minuter och följde en i förväg uppgjord intervjuguide.

Av de 22 intervjuade socialbidragshandläggarna var samtliga kvinnor. Alla utom en gruppleddare hade tjänst som socialsekreterare. Fördelningen mellan servicenämnderna var:

Norr	5 personer
Filborna	4 personer
Centrum	13 personer (City=3, Råå/Ramlösa=6, Söder=4)

Nästan alla, 19 av 22, var utbildade socionomer. Två var fil kand och en hade annan typ av internutbildning. Den genomsnittliga åldern på socialsekreterarna var 38,4 år vilket var 5 år mer än i Malmöstudien. Fördelningen i åldersklasser var:

20 - 29 år	5	(22,7%)
30 - 39 år	6	(27,3%)
40 - 49 år	8	(36,4%)
50 -år	3	(13,6%)

De flesta (15, 68%) arbetade heltid. 80% tjänstgöring hade 2 (9%), 75% tjänstgöring hade 3 (14%) och 50% tjänstgöring hade 2 (9%). För 16 (73%) åtgick hela tjänstgöringstiden till handläggning av socialbidrag i någon form. För övriga 6 varierade det mellan 70% och 95%. För samtliga var alltså handläggning av socialbidrag det som totalt dominerade arbetet.

Erfarenheten att arbeta med handläggning av socialbidragsärenden varierade starkt, från 3 månader till 15 år (medelvärde 4,4 år). 5 hade upp till ett års erfarenhet, 6 från ett till två års erfarenhet, 6 mellan tre och fem års erfarenhet och fem därutöver upp till 15 års erfarenhet.

Erfarenheten av socialt arbete efter examen varierade än mer, mellan 6 månader och 28 år (medelvärde 7,8 år). 2 hade upp till 1 års erfarenhet, 5 mellan 1 och 3 års erfarenhet, 7 mellan 3 och 10 års erfarenhet, 4 mellan 10 och 15 års erfarenhet och 4 därutöver.

Hanteringen av socialbidraget, och inte minst mottagningen av nybesök anses ofta vara en mycket viktig del av det sociala arbetet som kräver erfarna och skickliga handläggare. Detta till trots har det visat sig många gånger att socialbidragshandläggare och mottagare av nybesök är de minst erfarna av socialarbetarna. Detta påpekas i Malmöstudien, och i jämförelse med den är erfarenheterna större i Helsingborg än i Malmö. Anställningstiden med nuvarande arbetsuppgifter var i genomsnitt i Malmö 1,7 år och i Helsingborg 4,4 år vilket är en väsentlig skillnad. Vad gäller antalet år i socialt arbete efter examen var genomsnittet i Malmö 3,8 år och i Helsingborg 7,8 år, alltså en väsentligt mer erfaren kader av socialbidragshandläggare i Helsingborg.

Eftersom längre anställningstid anses skapa förutsättningar för större kunskap och mer rutin i yrkesutövningen, samtidigt som det ger möjlighet till att skapa mer 'likriktning' på arbetsplatserna, kan man därför förvänta sig en mer enhetlig bedömning av de fiktiva ärendena i Helsingborg än i Malmö.

Hur lång tid en klient skall behöva vänta för att få sitt ärende behandlat uttrycks i socialtjänstlagen med att det skall ske skyndsamt. Långa väntetider skapar olägenheter för klienterna och orsakar ofta även att fler ärenden måste be-

handlas som akuta. Hur lång väntetiden är beror av ett flertal faktorer som arbetets organisering, arbetsbelastning och vilka prioriteringar som gjorts för att minimera den. I Helsingborg uppgav socialsekreterarna att väntetiden som mest kunde uppgå till genomsnittligt 8 arbetsdagar jämfört med Malmöstudien 12 arbetsdagar. Som mest angavs 15 arbetsdagar och som minst 3 arbetsdagar. Drygt hälften angav 10 arbetsdagar.

Enligt den uppskattning som gjordes ansökte 331 nya hushåll om socialbidrag under maj månad 1993. Det motsvarar i genomsnitt 15 nya ärenden per månad och handläggare. Av dessa nya ärenden meddelades 101 (31%) helt (79, 24%) eller delvis (22, 7%) avslag. Jämfört med Malmöstudien innebär det att avslag var ett dubbelt så vanligt beslut i Helsingborg som i Malmö (16%). Utbetalningar i form av rekvisition var dock likartade i de olika städerna, 6% av nyansökningarna i Helsingborg, 8% i Malmö.

Socialbidragsnormen i kommunen (bruttonorm) var per månad vid undersökningstillfället:

Ensamstående	3.520 kr
Sambo/makar	5.843 kr
Halv sambo	2.938 kr
Barn	
0-3	1.577 kr
4-10	1.863 kr
11-17	2.150 kr

Det är mot denna norm som beräkningar gjorts i de fiktiva fallen, utan att ta hänsyn till att en del uppgifter som barnbidrag inte är aktuella, utan hänför sig till de tidigare undersökningarna.

Resultat från bedömningen av typfallen

I undersökningen ombads socialsekreterarna att bedöma och fatta beslut i tre olika typfall. Bedömningarna och besluten fattades i samtliga fall enskilt (även om det inte alltid speglade den rådande arbetsrutinen) utifrån den information som var given i varje typfall. I de flesta fall uppfattade socialsekreteraren informationen som knapphändig och önskade att få veta mer. Förutsättningen var att ingen mer information fanns att tillgå och att det var utifrån det som presenterades som ett beslut skulle fattas. Många påpekade också att de i ett verkligt fall hade handlagt ärendet annorlunda, där diskussioner med arbetsgruppen och gruppledaren kunde vara ett inslag. Det förekom också att den ekonomiska uträkningen normalt hade utförts av en för ändamålet utbildad kanslist, vilket gjorde att en del socialsekreterare kände sig något ovana att utföra denna. Därför förekom ofta kommentaren "om jag nu har räknat rätt....". Alla fick dock exakt samma information att ta ställning till.

Fall 1A

I det första typfallet, en kvinna som separerat med två hemmavarande barn 4 år och 4 månader, som ännu inte fått något underhållsbidrag. Hennes utgifter är hyra 2.400 kr/månad och inkomsterna föräldraförsäkring 3.000 kr, bostadsbidrag 1.500 kr och barnbidrag 970 kr. Utifrån dessa förutsättningar fattades följande beslut:

Belopp fall 1A i kr	Antal beviljade	Procent
0	4	18,2
1406	1	4,6
1586	1	4,6
3890	14	63,6
4160	1	4,6
4290	1	4,6
Summa:	22	100.0

Det typiska beslutet var att kvinnan skulle få 3890 kr i socialbidrag vilket 14 kom fram till (64%), men stora variationer förekom. I 4 fall beviljades kvinnan inget bidrag och som mest beviljades hon 4290 kr (1 fall). Jämfört med Malmöstudien var spridningen i detta fall större då i Malmö alla beviljade bidrag och 80% fattade samma typiska beslut (2.510 kr). Spridningen i kronor var i Malmö från 110 till 2.742 vilken också är mindre än Helsingborg. Skillnaden i absoluta belopp hänför sig till de olika bruttonormerna, men justerat för dem finns inga skillnader i typbedömningen.

De villkor som kopplades till beslutet var i samtliga fall att kvinnan skulle söka bidragsförskott. I 14 fall beslöts att kvinnan skulle skriva på en fullmakt om återbetalning av förskott på bidrag och i 10 fall uppmanades hon att söka nytt bostadsbidrag. Endast i 6 fall ansåg socialsekreteraren att det fanns utrymme att fatta ett annat beslut. Här visade sig villkoren vara i stort sett desamma som meddelades i Malmöstudien.

Villkor fall 1A	Antal socialsekreterare	Procent
Söka bidragsförskott	22	100,0
Fullmakt för bidrag	14	63,6
Söka bostadsbidrag	10	45,5
Visa kvitto	2	9,1
Kolla föräldrapeng	2	9,1
Kräva mannen	1	4,6

Fall 1B

I det andra fallet när samma kvinna återkommer efter 6 månader och förutsättningarna för övrigt är de samma, blev bedömningen mycket annorlunda. Nu avslag så många som 16 hennes ansökan om socialbidrag (73%). Samtidigt var den beloppsmässiga spridningen stor mellan de som beviljade bidrag, från 1.406 kr till 3.890 kr. Det finns därför inget typiskt belopp i detta fall som flera kommit fram till. I Malmöstudien var avslagen 22% och så många som 54% hade ett typiskt svar med ett belopp på 2.510, alltså samma som i fall 1A.

Belopp fall 1B i kr	Antal beviljade	Procent
0	16	72,7
1406	1	4,6
1586	2	9,1
1890	1	4,6
2840	1	4,6
3890	1	4,6
Summa:	22	100,2

Villkoren för utbetalning av bidrag eller motiveringen till beslutet var i detta fall likartad som i fall 1A med tilläggen att kvinnan borde söka barnomsorg (4), söka arbete (2) samt att kontrollera om hon inte bodde ihop med mannen som borde försörja henne (4). De många avslagen motiverades i regel med att kvinnan inte sökt de bidrag hon är berättigad till och därmed inte bidragit till sin försörjning. Samtidigt hade osäkerheten kring beslutet ökat, så att nu ansåg 9 att det fanns utrymme att fatta ett annat beslut, i regel en bedömning om kvinnan

och framför allt barnen befann sig i en nödsituation vilket skulle motivera reducerad norm.

Villkor fall 1B	Antal socialsekreterare	Procent
Söka bidragsförskott	21	95,5
Söka bostadsbidrag	8	36,4
Fullmakt för bidrag	7	31,8
Anmäla till barnomsorg	4	18,2
Söka arbete	2	9,1
Kolla mannen	4	18,2
Ej medverkan	3	13,6

Fall 2

I fallet med den invandrade familjen med två barn 15 och 11 år, med utgifter för hyra 2.500 kr och inkomster med kvinnans lön 2.500 (deltid), barnbidrag 970 kr, bostadsbidrag 600 kr och mannens utbildningsbidrag 3.200 kr, var överensstämmelsen än större att familjen var berättigad till socialbidrag. Endast två handläggare bedömde att de inte skulle få bidrag. Men hur mycket familjen skulle få rådde stor oenighet om. Drygt hälften (13) kom fram till samma summa 5373 kr (59%). De övriga kom i enskilda fall fram till belopp som varierade mellan 2873 kr och 6273 kr.

Jämförelsen med Malmöstudien visar att det var en mycket större likhet i bedömningen i Malmö. Samtliga beviljade här socialbidrag och 95% angav det typiska beloppet (3368 kr). Endast två fall hade avvikande belopp.

Belopp fall 2 i kr	Antal beviljade	Procent
0	2	9,1
2873	1	4,6
3050	1	4,6
3373	1	4,6
4403	1	4,6
5118	1	4,6
5373	13	59,1
5570	1	4,6
6273	1	4,6
Summa:	22	100,4

En total enighet rådde om villkoret att kvinnan måste vara aktivt arbetssökande för att få arbete upp till heltid för att försörja familjen. Några (4) ansåg även att familjen skulle söka nytt bostadsbidrag. När det gäller jämförelse av villkoren

med Malmöstudien visar det sig även här vara en mycket stor överensstämmelse. I detta fall var det också färre, nämligen 6, som ansåg att det fanns utrymme att fatta annat beslut. Ett annat beslut skulle oftast vara avslag om inte kvinnan ville vara aktivt arbetsökande för heltidsarbete.

Villkor fall 2	Antal socialsekreterare	Procent
Aktivt arbetsökande	22	100,0
Söka bostadsbidrag	4	18,2
Fullmakt för bidrag	1	4,6
Kurs i svenska	1	4,6
Visa kvitton	1	4,6

Fall 3

I detta fall, som är en ensamstående fränskild man med två barn, som bor hos modern, till vilka han betalar underhåll med 1.200 kr/mån. Han har stora skulder att betala på och kronofogden gör utmätning i lönen för både skulder och underhåll. Han betalar 1.200 kr i hyra och får ut en inkomst av 3.749 kr. I detta fall var enigheten störst. De allra flesta (17) beviljade inget socialbidrag till denne man (77%), och av de 5 som beviljade gav 3 samma belopp, 971 kr (reducerad norm) för tillfälligt uppehälle (14%). I två fall beviljades andra belopp 1.200 kr och 2.171 kr. Även här finns det skillnader i jämförelse med Malmöstudien. I detta fall var spridningen stor i Malmö och avslag gavs i 45% av fallen och en spridning i beviljade belopp mellan 241 kr och 3.990 kr.

Belopp fall 3 i kr	Antal beviljade	Procent
0	17	77,3
971	3	13,6
1200	1	4,6
2171	1	4,6
Summa:	22	100,1

Samtliga socialsekreterare hade, trots de många avslagen, någon form av förslag (eller villkor) för hur mannens ekonomiska problem skulle lösas. Det som dominerade var då att rekommendera honom att ansöka om existensminimum hos kronofogden (16), så att han skulle få ut mer av inkomsten att leva på själv. Hans trassliga ekonomiska förhållanden föranledde även många att rekommendera eller ge bistånd till hushållsekonomisk rådgivning (13). I detta fall var det 8 som menade att det fanns utrymme för annat beslut, oftast rörande om mannen skulle betraktas befinna sig i en nödsituation eller inte.

Återigen är likheten när det gäller villkoren mycket stor med Malmöstudien. Det är de många förslagen som domineras av ansökan om existensminimum och hushållsekonomisk rådgivning.

Villkor fall 3	Antal socialsekreterare	Procent
Ansöka om existensmin.	16	72,7
Hushållsekonomisk rådgivning	13	59,1
Ansöka om mindre underhåll till barn	7	31,8
Kolla bruttoinkomst	3	13,6
Kolla alkoholproblem	2	9,1
Prioritera hyra	1	4,6
Söka bostadsbidrag	1	4,6

Resultaten visar att det råder stora olikheter i beslutsfattandet mellan olika handläggare. Trots att socialbidraget under senare år varit föremål för en ständig debatt och en noggrann granskning, med avsikt att finna enhetliga system som kan minimera utbetalningarna, är olikheterna mellan handläggare i Helsingborg större än i Malmöstudien som gjordes oktober 1989 (likaså jämfört med Stockholm och Göteborg). Resultaten visar också att den längre yrkeserfarenhet som handläggarna i Helsingborg besitter, inte automatiskt leder till att personalen arbetar sig samman så att de gör likartade bedömningar, tvärt om.

Det är svårt att enbart utifrån enkäten uttala sig något om orsakerna till de stora skillnaderna mellan handläggare, men en tendens (som även följer Malmöstudien) är att ju längre yrkeserfarenhet socialsekreteraren har, desto större benägenhet att ge den sökande avslag eller ett lägre belopp. Det skall dock betonas att sambandet är mycket svagt.

En annan tänkbar orsak är att det har utarbetats olika sätt att bedöma ärenden i de olika distrikten. Vi gör därför en jämförelse mellan de olika distrikten i Helsingborg.

Jämförelse mellan distrikten

Den stora spridning som finns i besluten om socialbidrag kan antingen relateras till de olika socialsekreterarna, eller till en skillnad i beslutspolicy mellan de olika distrikten. Utfallet av beslut i typfallen uppdelat på distrikt var summariskt följande:

Fall 1A

Filborna

Belopp fall 1A i kr	Antal beviljade	Procent
3890	4	100,0
Summa:	4	100,0

Norr

Belopp fall 1A i kr	Antal beviljade	Procent
1406	1	20,0
1586	1	20,0
3890	3	60,0
Summa:	5	100,0

Centrum

Belopp fall 1A i kr	Antal beviljade	Procent
0	4	30,8
3890	7	53,9
4160	1	7,7
4290	1	7,7
Summa:	13	100,1

Spridningen i svaren är här relaterad till två distrikt, Norr och Centrum. Tendensen är att det beviljas reducerade belopp på Norr och mer generösa på Centrum, även om Centrum också har alla de bedömningar som avslås.

Fall 1B

Filborna

Belopp fall 1B i kr	Antal beviljade	Procent
0	2	50,0
1890	1	25,0
3890	1	25,0
Summa:	4	100,0

Norr

Belopp fall 1B i kr	Antal beviljade	Procent
0	2	40,0
1406	1	20,0
1586	1	20,0
2840	1	20,0
Summa:	5	100,0

Centrum

Belopp fall 1B i kr	Antal beviljade	Procent
0	12	92,3
1596	1	7,7
Summa:	13	100,0

I detta exempel har spridningen förändrats så att Centrum beslutar mest enhetligt och samtidigt mest restriktivt. Filborna och Norr har en likartad spridning med något generösare belopp på Filborna.

Fall 2

Filborna

Belopp fall 2 i kr	Antal beviljade	Procent
0	1	25,0
5373	2	50,0
6273	1	25,0
Summa:	4	100,0

Norr

Belopp fall 2 i kr	Antal beviljade	Procent
3050	1	20,0
3373	1	20,0
5118	1	20,0
5373	2	40,0
Summa:	5	100,0

Centrum

Belopp fall 2 i kr	Antal beviljade	Procent
0	1	7,7
2873	1	7,7
4403	1	7,7
5373	9	69,2
5570	1	7,7
Summa:	13	100,0

Återigen mest enhetliga beslut på Centrum, störst spridning på Norr och samtidigt mest restriktiva belopp på Norr, om än inga avslag.

Fall 3

Filborna

Belopp fall 3 i kr	Antal beviljade	Procent
0	3	75,0
971	1	25,0
Summa:	4	100,0

Norr

Belopp fall 3 i kr	Antal beviljade	Procent
0	4	80,0
2171	1	20,0
Summa:	5	100,0

Centrum

Belopp fall 3 i kr	Antal beviljade	Procent
0	10	76,9
971	2	15,4
1200	1	7,7
Summa:	13	100,0

I detta fall uppträder den största enhetligheten mellan distrikten, med den skillnaden att Norr nu har det mest generösa beslutet.

De avvikelser som förekommer från det typiska beslutet går inte att hänföra till en speciell grupp av socialsekreterare som ständigt skulle fatta andra beslut. Ålders- och erfarenhetsmässigt finns inga större skillnader i avvikelser om socialsekreteraren tillhör den yngre eller äldre gruppen. Totalt fördelade sig svaren kring de 4 typsvaren enligt följande:

- Antal typsvar = 4, 4 personer (18%)
- Antal typsvar = 3, 10 personer (45%)
- Antal typsvar = 2, 6 personer (27%)
- Antal typsvar = 1, 1 person (9%)

Skillnader i hur man fattar beslut finns alltså både inom och mellan distrikten och dessa skillnader varierar beroende av frågeställning. Genomgående tycks Norr vara något mer restriktiva vad gäller belopp i de olika fallen (med ett undantag), medan Centrum är det distrikt som oftast fattar beslutet avslag. Att som klient söka socialbidrag i Helsingborg kan, utifrån resultaten från de fiktiva fallen, innebära något av ett lotteri som avgör hur mycket bidrag individen kan få. Var klienten bor avgör sannolikt en del av chanserna, men framför allt ingår

i lotteriet olika chanser beroende på vilken socialsekreterare klienten kommer att möta.

Nu har klienter ingen möjlighet att göra strategiska val i en situation när man söker bidrag. Bostadsadress avgör i vilket distrikt ansökan skall göras, och lokala fördelningsprinciper vilken handläggare man kommer att möta. Framför allt nya klienter har heller ingen kunskap om att utfallet kan variera beroende på vem man får möta var, utan är hänvisade till den man blir anvisad. Det är dock känt bland mer "erfarna" klienter att de känner till vilka handläggare som är "snåla" och vilka som är "generösa".

Händelser och tillstånd som orsak till socialbidragsansökningar

Socialsekreterarna tillfrågades om ett antal händelser och tillstånd var vanligt förekommande när det gällde de ansökningar om socialbidrag som kommit det senaste halvåret. De fick här göra en skattning efter en femgradig skala. Skattningen bygger på vad socialsekreteraren kan påminna sig av de ärenden som förekommit på arbetsplatsen. En rangordning av de olika tillstånden och händelserna från de vanligast förekommande till de mera sällsynta ser ut som följer.

Tillstånd och händelser rangordnade efter hur vanliga de är bland biståndssökande.

1=mycket sällan eller aldrig, 5=mycket vanligt. MV=medelvärde samtliga. F=Filborna, N=Norr och C=Centrum.

Händelse eller tillstånd	MV	F	N	C
Arbetslöshet p g a att det saknas adekvat arbete på orten	4,6	4,8	4,8	4,4
Nyligen genomförd separation eller skilsmässa	3,6	3,5	3,2	3,9
Kontokorts- eller bankskulder	3,4	4,0	3,4	3,2
Flyktingskap eller invandring	3,2	2,3	3,2	3,5
Låg sjukersättning eller låg föräldraförsäkring	3,1	2,5	3,0	3,2
I avvaktan på lön eller annan inkomst	3,1	2,5	2,8	3,3
Otillräcklig inkomst vid deltidsarbete	3,0	3,5	3,4	2,6
Arbetslöshet p g a psykosociala eller socialmedicinska skäl	2,8	2,3	2,4	3,2
Låga pensioner	2,6	2,3	3,4	2,3
Brist på barnomsorg	2,1	2,0	2,4	1,9
Otillräcklig inkomst vid heltidsarbete	1,6	1,5	1,2	1,7

Som synes är bedömningen av tillstånd och händelser som orsak till ansökan om socialbidrag relativt likartad mellan de olika distrikten. Skillnader här är svårtolkade då uträkningarna bygger på allt för få observationer. Däremot i jämförelse med hur bedömningen gjordes i Malmöstudien blir skillnaden mycket stor. Arbetslöshet t ex som i Helsingborg bedöms vara den mest vanliga orsaken kommer först på sista plats i Malmö. Detta är sannolikt ett direkt utslag av den långvariga lågkonjunkturen och den rekordhöga arbetslösheten som nu

påverkar socialbidraget i stor utsträckning. Jämfört med hösten 1989 när Malmöstudien gjordes, har allt fler blivit arbetslösa, och framför allt fler har hunnit bli utförsäkrade från A-kassorna.

Attityder bland socialsekreterarna

Vid undersökningstillfället ställdes ett antal påståenden om socialbidraget. Socialsekreterarna fick ta ställning till påståendena utifrån en femgradig skala där 1 innebar att personen helt tog avstånd och 5 att man helt instämmer, 3 var ett neutralt ställningstagande - varken eller. Svaren i detta fall går inte att rangordna, utan redovisas i den ordning påståendena ställdes.

Attityder till socialbidraget bland socialsekreterarna

1=Tar avstånd helt, 5=Instämmer helt

Påstående att ta ställning till	Centrum n=13 **	Filborna n=4	Norr n=5	Hbg n= 22	Malmö n= 41	Medel- * värde för storstäder
Socialtjänsten bör ha större möjligheter att kontrollera uppgifter lämnade av klienten	3,2	1,5	4,4	3,2	2,8	3,0
Socialtjänsten bör ha större möjligheter att ställa villkor om psykologisk eller relations- behandling.	2,7	2,5	1,8	2,3	2,6	2,7
Det är vanligt att bistånds- sökande får socialbidrag pga att de lämnar ofullständiga/oriktiga uppgifter.	2,5	1,8	1,8	2,2	2,6	2,7
Det är vanligt att biståndssökande får socialbidrag fastän de egentligen skulle klara sig på sina egna inkomster och besparingar.	1,9	2,0	1,4	1,8	2,4	2,7
Många par med barn som är berättigade till socialbidrag söker inte.	3,5	1,5	3,4	3,1	3,3	3,5
Många ensamstående utan barn som är berättigade till socialbidrag söker inte.	3,4	2,5	2,2	3,0	3,0	3,0
Många ensamstående med barn som är berättigade till socialbidrag söker inte.	2,5	1,3	2,4	2,3	2,9	3,0
Många ålderspensionärer som är berättigade till socialbidrag söker inte.	4,2	3,8	4,0	4,1	4,1	4,0
Normerna för socialbidrag i kommunen är när det gäller ensamstående för låg.	1,5	1,0	1,2	1,3	2,7	3,2/3,1
Normerna i kommunen är när det gäller par med minst fyra barn för låg.	1,2	1,0	1,2	1,1	2,6	2,5

* Medelvärde avser Stockholm, Göteborg och Malmö.

** På Centrum fördelades de intervjuade enligt följande: City 3, Söder 4 och Ramlösa/Råå 6.

Samstämmigheten med Malmöstudien var när det gäller attityderna relativt god. Här går inte att utläsa några större förändringar i hur socialsekreterarna ser på påståendena kring socialbidraget. Vad gäller distriktet i Helsingborg kan man notera att den tidigare antydda restriktiviteten på Norr sammanfaller med att

man där klart instämmer i att socialtjänsten bör ha större möjligheter att kontrollera klienternas uppgifter. Den allmänna inställningen till socialbidragsnormerna i Helsingborg är klart och tydligt att de är tillräckliga.

Misstänksamheten gentemot klienterna, att de skulle lämna oriktiga uppgifter eller få socialbidrag "i onödan" är mindre i Helsingborg än i Malmö. Detta kan spegla upplevelsen av en större säkerhet i bedömningarna och att handläggaren har god kontroll över situationen. Något märkligt i sammanhanget är att man på Norr vill ha mer kontroll, samtidigt som man är minst misstänksam mot klienternas uppgifter.

Sammanfattningsvis kan sägas att det är en förvånande stor spridning i hur socialsekreterare fattar beslut i ett och samma ärende. Även om det hela härrör från en fiktiv experimentsituation. Försök att skapa samordning och "rättvis" bedömning kring socialbidrag tycks inte ha haft någon effekt på handläggarnivå. Anmärkningsvärt är i stället att spridningen är större än vid tidigare likartade undersökningar (Gustafsson, Hydén, Salonen 1992). Vad som orsakar den stora variationen i bedömningar måste undersökas vidare. Är det den enskilde socialsekreteraren, socialbyråns arbetsplatskultur, oklara regler och instruktioner eller är socialbidragsärenden så svårbedömda att ingen enhetlig bedömning kan göras? Oavsett vilken eller vilka orsaker som dominerar, är det klienterna som måste leva med ovissheten om hur deras ärende kommer att behandlas.

Arbetsmetod och socialbidrag - en studie om socialbidragshantering

Leif R Jönsson och Matts Mosesson

Att upptäcka och beskriva den kunskap som finns dold i det sociala arbetet.

Socialt arbete har främst studerats utifrån ett klientperspektiv. Den faktiska kunskap som byggs upp inom tillämpningsområdet socialt arbete har i ringa utsträckning kartlagts genom systematiska studier och observationer kring hur socialsekreteraren lär sig i sitt praktiska arbete.²

Det är t ex ovanligt att socialsekreterare dokumenterar sitt arbete i form av fallbeskrivningar, som t ex läkare och psykologer. Det finns säkert en hel del enskilda dokumentationer och det har forskats på socialkontor. Men det saknas jämförelser mellan större mängder av fallstudier.

Det som främst saknas är praktikerns aktiva medverkan i den systematiska kunskapsuppbyggnaden. Med det menar vi att de yrkesverksamma socialsekreterarna bör ges konkreta möjligheter att delta i forskningsanknutna projekt på sin arbetsplats för att synliggöra den dolda kunskap som finns i det sociala arbetets praktik.

Om att lära i arbetet

Under senare år har den kommunala organisationen genomgått snabba och genomgripande förändringar. Decentralisering, konkurrensutsättning, valfrihet, en "påse pengar" istället för specialdestinerade statsbidrag och fri nämndorganisation är några förändringar som påverkat verksamheternas utformning. Kommunerna har fått frihet att från lokala förutsättningar utforma verksamheten.

Äldre- och barnomsorgen har i stor utsträckning entreprenadiserats, medan individ- och familjeomsorgen är den verksamhet inom socialtjänsten som fram till nu marginellt berörts av de kommunala förändringarna. Även verksamheterna inom individ- och familjeomsorgen kommer i en näraliggande

² Brenner (1993) diskuterar problemet från sjuksköterske professionens synvinkel. Våra tankegångar är hämtade från Brenner. Se även Pettersson (1994) sid 130 ff.

framtid att i större utsträckning än tidigare påverkas av ett minskat utrymme i den kommunala budgeten. Detta ställer nya frågor på dagordningen. Det bör ligga i de professionellas intresse inom individ- och familjeomsorgen att i högre grad intressera sig för frågor om produktivitet, effektivitet och kvalitet i socialt arbete. Ett viktigt led i detta är att skapa utrymme för lärande organisationer inom socialtjänsten. (SOU 1995:58)

Uppföljnings- och utvärderingsfrågorna måste därvid i högre grad än hittills sättas i fokus. I Socialtjänstkommitténs betänkande diskuteras detta. En annan aspekt som förs fram i betänkandet är frågan om kvalitet i socialt arbete. Utvärdering, kvalitet och lärande organisation är begrepp som hör samman. Till viss del är de trendmässiga modetermer men de har ett substantiellt värde. (SOU 1994:139)

Begreppet kvalitet har både en inre och en yttre sida. Den "inre kvalitén" rör organisationens inre liv. Den "yttre kvalitén" rör effekterna av gjorda insatser. Utvärdering är en metod för att synliggöra arbetsprocessens förutsättningar, innehåll och resultat. (Jonasson & Strid 1995:34-36)

I en defensiv kultur slår man ifrån sig kritik och förtränger negativ information och externaliserar problem. En sådan organisation klarar inte av att ifrågasätta sina invanda arbetsmetoder och rutiner. Den är inte mottaglig för nytänkande och utveckling. Den genomför symboliska förändringar (inre omorganisationer), medan en lärande organisation kännetecknas av en offensiv och öppen kultur och genomför verkliga förändringar (gör innovationer). (Hasenfeld 1983, Stemme & Wiberg 1995)

Den första förutsättningen för att skapa en lärande organisation är naturligtvis att organisationen vet vad den gör. Grundförutsättningen för att lära genom egna erfarenheter är att det inom organisationen finns ett uttalat förhållningssätt som ger medarbetarna möjlighet att säkerställa läroprocessen. Det är ur ett sådant perspektiv som man bör betrakta arbetet med att utveckla kvalitén i socialt arbete. Samtliga medarbetare i organisationen engageras i utvecklingsarbetet och kan därigenom lära av varandra. På så sätt blir det vardagliga arbetet en läroprocess.

Ett organisatoriskt lärande förutsätter samarbete över funktionsgränser och mellan olika nivåer i organisationen. De tidigare kraven på föreskrivna prestationer efter givna arbetsbeskrivningar har i den moderna organisationen ersatts av krav på flexibilitet, allsidiga kunskaper, förmåga att gemensamt lösa problem, att ständigt vara beredd att lära nytt och att fortlöpande utveckla verksamheten som en del av arbetsuppgiften. Det räcker alltså inte att enstaka personer eller yrkesgrupper förkovrar sig inom sin specialitet. Dessutom måste ett lärande skapas över befättnings- och yrkesgränser. Detta bidrar till mer ändamålsenliga samarbetsrelationer så att fortlöpande lärande blir en del av arbete och verksamhet. (Forslind och Thulestedt 1993:37 ff)

I föreliggande undersökning bestämdes tidigt att ansatsen skulle vara processinriktad. Den enskilda socialsekreterarens återrapportering, dvs dagboksanteckningar m m i form av reflektioner kring krav och beslut som rörde både dem själva och klienten, skulle kunna bli en läroprocess som innefattade både organisation och handläggare. Tanken var alltså att undersökningens värde inte enbart skulle ligga i rapporter, utan också vara en läroprocess.

Det är bara socialsekreterarna som kan möjliggöra synliggörandet genom att ge konkreta beskrivningar av sina arbetsmedel och "handgreppen" i utredningsarbetet. Denna undersökning kan därvid tjäna som pilotstudie och generera frågeställningar för vidare studier där även praktiker aktivt deltar i utforskningen av det sociala arbetets praktik.

Socialkontoret som mötesplats

Ett möte mellan människor kan ha olika syften och karaktär. Den amerikanske sociologen Erving Goffman beskriver, i sin bok "När människor möts", mötet som ett sammanträffande där det förekommer socialt samspel mellan två eller flera människor. Det sociala spelet börjar med att individerna erkänner att de tagit steget in i varandras omedelbara närhet och slutar med att de tydligt har uppfattat att de lämnat ett ömsesidigt deltagande. (Goffman 1970) Goffman skiljer också mellan olika samspelelementer t ex den sociala sammankomsten som är ett möte där flera människor befinner sig i varandras omedelbara närhet och som upplöses när den sista personen lämnar arenan; den sociala tillställningen där människor kommer samman och som under mötets gång förändrar karaktär från formell till informell; den sociala situationen som är ett rumsligt avgränsat möte där deltagarna ömsesidigt observerar varandra.

Det första mötet mellan människor kan ses som en presentation. När vi möts försöker vi ta reda på vem den andre är genom verbala och icke-verbala uttrycksformer. I en sådan situation klargör vi också för den andre vem jag är eller kanske vill vara i mötet. I en djupare mening handlar detta också om hur människors "jag" formas i den process som mötet med den andre är. (Goffman 1988)

Mötet på socialkontoret är i denna mening existensiellt. Det är ett möte som går utöver det formella mötet där vi kan spela en roll, eftersom det ofta är ett möte som syftar till att påverka och förändra, bekräfta och befästa.

Socialkontoret som mötesplats kan relateras till olika samhälleliga nivåer och delas in i formell och informell struktur. I den formella ingår organisationsplan,

fysisk plan, arbets- och ansvarsfördelning, formell beslutsordning och enligt vilken ordning som socialbidrag skall sökas och utbetalas. Den informella strukturen uttrycker socialkontorets inre liv (kulturmönster) hur man kommunicerar, relationer mellan klienter och personal, relationer inom personalgruppen och hur man i verkligheten hanterar det formella regelsystemet (lokala- och nationella riktlinjer och lagar).

Kravstrukturerna på ett socialkontor uttrycks dels i formella krav som ställs utifrån lagar, regler och mål och dels i informella krav som t ex förväntningar som handläggare och klienter bär med sig i mötet.

Den person som upplever behov av ekonomiskt eller socialt stöd från samhället måste i allmänhet vända sig till ett socialkontor. I Helsingborg är socialkontoren organiserade så att den sökandes första kontakt sker med en mottagningsfunktion som bara kan nås med telefonkommunikation. Detta är ett icke-personligt sammanträffande som kan liknas vid en inträdesbiljett till socialkontoret. Den sökandes ekonomiska förhållanden prövas mot en norm. I de flesta fallen stannar kontakten vid detta telefonsamtal.

Det möte som sedan äger rum mellan handläggare och klient är en social situation där båda betraktar varandra ömsesidigt och där presentationen i Goffmans mening äger rum. Det är vad som beslutas i dessa möten som vi ombett social- sekreterarna att så noggrant som möjligt beskriva med utgångspunkt i egna handlingar och reflektioner.

Projektets bakgrund

Helsingborg har under den senaste tioårsperioden genomfört stora organisations- förändringar i samband med politiska svängningar. Staden är indelad i sex kommunområden med förvaltningar som ansvarar för de sk mjuka sektorerna. Därvid kan man även hävda att det i kommunen finns sex olika "socialnämnder".

Under den period som studien omfattar bedrev tre av dessa förvaltningar socialbidragshantering på entreprenad åt de tre övriga. Socialbidraget hanterades således inom tre olika försörjningsenheter, vilka studerats i projektet: Centrum, Filborna och Norr. Frågeställningen är om det går att identifiera olika metoder i socialbidragshandläggningen, och om olika metoder i så fall leder till olika resultat. Försörjningsenheternas organisatoriska förutsättningar redogörs för i Bilaga 1.

Vad är en metod? Den allra vanligaste definitionen på begreppet metod är: *en metod är ett planerat och systematiskt tillvägagångssätt.* (Collins English Dictionary 1991:983, Brante & Fasth 1982:70) Vi har valt att i vår studie använda oss av denna begreppsdefinition och betraktar alltså frågan om metod i socialbidragshanteringen från detta perspektiv.

Projektets syfte

I en undersökning av handläggares bedömning av socialbidragssökandes rätt till bistånd som Matts Mosesson utfört på uppdrag av Helsingborgs stad, framkom att *bidragsmottagarna blir bedömda på olika sätt och resultatet av bedömningen blir att man får olika mycket socialbidrag.* (Mosesson 1993) Resultatet från denna studie ligger till grund för de tre frågeställningar som formulerades av förvaltningschefgruppen vid beställningen av denna undersökning och för undersökningen som sådan.

Enligt uppdragshandling från maj 1993 angående *Socialbidraget i Helsingborg* ingår tre frågeställningar vad avser metoder i socialbidragshanteringen:

- * *Vilka arbetsmetoder använder vi?*
- * *Vilka resultat kan direkt hänföras till metod?*
- * *Metod i förhållande till laglighet och rättvisa?*

För att kunna svara på frågorna riktas undersökningens fokus på hanteringen av bidragssituationen. Bakom frågorna finns en föreställning om att det inom försörjningsenheterna, där socialbidraget handläggs, arbetas utifrån olika metoder och att dessa leder till olika resultat i relation till målet om klienters självförsörjning. Föreställningen grundas bl a på att under år 1992 och några månader in på 1993 hade Centrum och Norr "Uppsalamodellens" upphovskvinna Eileen Rönnlund som konsult i metodfrågor. Filborna deltog inte i projektet utan arbetade istället efter en SOFT-inspirerad modell.

Ett annat syfte med undersökningen är att prova datainsamlingsmetoder. Socialbidragshanteringen sker huvudsakligen på socialsekreterarnas tjänsterum och det är därför svårt att synliggöra. Det ideala tillvägagångssättet vore förmodligen en kombination av deltagande observationer vid handläggningstillfällena och intervjuer av både socialsekreterare, klienter, förvaltningsledning och politiker. Ett sådant tillvägagångssätt är dock mycket resurskrävande både vid datainsamling och analys av data.

För att kunna genomföra en undersökning med de begränsade resurser som fanns till förfogande, valde vi en datainsamlingsmetod som bygger på uppgifter som socialsekreterarna själva registrerade. Metoden skulle kunna fylla två syften, dels generera data om socialbidragshandläggningen och dels vara en möjlighet för socialsekreterarna att kunna dokumentera en del av sin verksamhet. Ett problem vid undersökningar av socialt arbete är bristande dokumentation. (SOU 1995:86)

Metoden med självregistrering är behäftad med en mängd problem, vilka dessa problem är diskuterats i rapportens förord. Vi valde alltså att fånga data via tre något olika blanketter. Varje blankett representerade ett visst handläggningstillfälle. Blankett A avsåg handläggningstillfället då klienten kontaktar socialbyrån för att söka socialbidrag. Blankett B1 avsåg första tillfället socialsekreteraren utredde ärendet för att fatta beslut om bistånd eller inte. Slutligen blankett B2 avsåg alla följande handläggningstillfällen, oavsett om klienten var närvarande eller inte. Instruktioner gavs till socialsekreterarna vid gruppmöten på varje arbetsplats.

Socialsekreteraren förde en kortfattad dagbok vid varje handläggningstillfälle. Dagboken ingår som en del i undersökningen. Vad som faktiskt gjordes under den tid som i någon form ägnades åt ärendet skulle dokumenteras. Det kunde vara träffar med klienten, kringkontakter, kontroller, "behandling" för att lösa problemen etc. De sökande kategoriserades utifrån presenterade problem, hushållstyp, likheter och olikheter i att hantera problemen, utbetalt socialbidrag och orsaker till eventuell avslutning av ärenden. Resultatet bygger på uppgifter från 863 handläggningstillfällen.

Särskild uppmärksamhet ägnades åt att kartlägga metoder i hanteringen och eventuella i förväg definierade metoders genomslagskraft i praktiken. Analysen relateras till strukturella skillnader mellan servicenämnderna såsom hushållssammansättning, inkomstförhållanden, arbetslöshet, bostadsförhållanden etc.

I undersökningen analyseras dels de problem och skäl som de sökande presenterar och dels de *faktiska* insatserna i form av textutbetalda pengar, samtal, rådgivning och kontrollåtgärder.

I denna rapport undersöks eventuell förekomst av olika metoder eller handlingsmönster på tre socialkontor. Undersökningen bygger på socialsekreterarnas aktiva medverkan i form av dagboksanteckningar. Klienten är närvarande endast som "råmaterial" i arbetsprocessen.

Resultat

Under detta avsnitt kommer vi dels att beskriva sökandepopulationen som bestod av 307 hushåll, som ringde till mottagningarna och förhörde sig om rätten eller möjlighet att få socialbidrag och dels de sökande som efter "källsorteringen", 144 hushåll, kom att utgöra undersökningspopulationen. Vi kommer också att visa på de data som ligger till grund för våra slutsatser att det förekom olika förhållnings- sätt vid socialbidragshanteringen.

Undersökningens metodidé var att socialsekreterarna genom sina dagboksnoteringar skulle återföra detaljerade beskrivningar av handläggningen. Detta visade sig vara lättare sagt än gjort. Det blev alldeles för lite beskrivningar av handläggning och reflektion och för mycket av aktnoteringskaraktär.

Vi har låtit renskriva samtliga dagboksanteckningar - sammanlagt 347 sidor renskriven text. Kvalitén varierade ganska kraftigt. Framträdande var att handläggarna, trots både muntliga och skriftliga instruktioner, tenderade att skriva aktnoteringar om klienten istället för teckna ner de egna reflektionerna och besluten.

Handläggningens form och innehåll

119 ärenden (83% av de 144) analyserades utifrån form och innehåll. Vi indelade handläggningen i fyra olika kategorier: *enbart administrativ*, *administrativ och kurativ*, *kurativ och administrativ*, *enbart kurativ*. Vi kallade detta för handläggningsmönster.

Tab. 1 Handläggningsmönster

	Centrum (n=57)	Filborna (n=31)	Norr (n=18)	Summa (n=106)
Enbart administrativ	81%	81%	89%	84%
Administrativ och kurativ	16%	13%	0%	10%
Kurativ och administrativ	3%	6%	11%	7%
Enbart kurativ	0%	0%	0%	0%

Utmärkande är att handläggningsmönstret stämmer väl överens med vad man kan förvänta sig med tanke på att närmare 90% av de sökande hade arbetsmarknads- relaterade skäl och sökte enbart ekonomiskt bistånd.

I de ärenden där andra insatser än enbart administrativa förekom handlade det om ekonomi, bostad, arbete och hälsa. T ex hjälp med att lösa budgetrådgivning eller jobbklubb. Det vi kallade för kurativt, dvs där insatserna även hade behandlande inslag förekom i sammanlagt 21 ärenden. Detta bekräftar att behov

av social- bidraget för de allra flesta klienterna enbart är relaterat till status på arbets- marknaden.

Tre frågor handlade om hur handläggarna bedömde ärendenas svårighetsgrad tekniskt, juridiskt och känslomässigt. I formuläret användes en skala som varierar mellan 1-7 där 1= mycket lätt och 7= mycket svårt. Skalans mittpunkt är 4, som kan översättas till att man uppfattat ärendet som varken lätt eller svårt. Värden som ligger under respektive över mittpunkten bör uppfattas som ett i varierande grad lätt respektive svårt ärende.

Tab. 2a Teknisk hantering

	Centrum (n=55)	Filborna (n=33)	Norr (n=14)	Summa (n=102)
Mycket lätt =1	37%	48%	64%	50%
Lätt =2	24%	27%	14%	22%
Ganska lätt =3	13%	18%	14%	15%
Varken/eller =4	22%	3%	0%	8%
Ganska svårt =5	4%	3%	0%	2%
Svårt =6	2%	0%	7%	3%
Mycket svårt =7	0%	0%	0%	0%

Tab. 2b Juridisk hantering

	Centrum (n=55)	Filborna (n=34)	Norr (n=14)	Summa (n=103)
Mycket lätt =1	38%	59%	71%	56%
Lätt =2	33%	15%	14%	21%
Ganska lätt =3	11%	18%	7%	12%
Varken/eller =4	15%	9%	7%	10%
Ganska svårt =5	3%	0%	0%	1%
Svårt =6	0%	0%	0%	0%
Mycket svårt =7	0%	0%	0%	0%

Tab. 2c Känslomässig hantering

	Centrum (n=55)	Filborna (n=34)	Norr (n=14)	Summa (n=103)
Mycket lätt =1	35%	59%	50%	48%
Lätt =2	27%	6%	7%	13%
Ganska lätt =3	9%	15%	14%	13%
Varken/eller =4	11%	15%	14%	13%
Ganska svårt =5	13%	6%	0%	6%
Svårt =6	4%	0%	0%	1%
Mycket svårt =7	20%	0%	14%	11%

Ärendenas tekniska och juridiska svårighetsgrad skattades av handläggarna i de allra flesta ärendena som mycket lätta eller lätta och inga skattades som svåra eller mycket svåra.

På de tre kontoren skattades de allra flesta ärendena som känslomässigt mycket lätta eller lätta. På Centrum skattades 24% av ärendena och på Norr 14% av ärendena som känslomässigt mycket svåra eller svåra, medan på Filborna var det inga ärenden alls inom dessa kategorier.

Telefonmottagningen som "grindvakt"

Den första kontakten med socialtjänsten i Helsingborg sker alltid via telefon för de personer som ansöker om socialbidrag och är nya ärenden. Varje mottagnings-enhet har telefontid avsatt varje vardag för nyansökningar. Den som ringer kommer först till stadens växel som vidarebefordrar den sökande till respektive socialkontor.

Första kontakt sker alltid via telefon. På varje socialkontor finns en bemannad reception, som ser till att ingen oanmäld kan ta sig in till handläggarna. Sökande som personligen uppsöker socialkontoret hänvisas av receptionspersonalen att ta kontakt via telefon. På två av kontoren finns telefoner i anslutning till receptionen.

Den obligatoriska telefonkontakten kan ses som en tvingade regel och fungerar som en grindvakt. Detta är en funktionen som medför en effektiv kontroll av nytillkommande klienter. Detta bekräftades även i en studie av ritualer vid ansökning av socialbidrag, utförd av en forskare vid Linköpings Universitet: (...) Vaktande av inkommande klienter innebär en kontroll dels av *när, hur och med vem* nya bidragssökande tillåts få kontakt när de söker hjälp från socialkontoret, dels av *hur själva samtalet fortlöper*, dvs socialsekreterarens *rutin och diskursiva mönster* som hon här tillämpar när hon talar med personer som söker hjälp. Telefonmediet gör att tjänstemannen får en chans att samtala med nya klienter i tur och ordning och att avgöra hur den fortsatta hanteringen skall utformas. Det är via en etikettering och sortering av de sökande som socialsekreteraren kan få en uppfattning om och överblick över de sökande som ringer. (Cedersund 1992:28)

Den som söker socialbidrag får alltså inte träffa någon socialsekreterare utan att det föregåtts av en telefonkontakt. Härigenom kan det avgöras *vem* som får inträdesbiljett till vidare utredning, dvs *när* och *hur* den vidare kontakten med socialtjänsten skall ske. I denna förberedande fas klassificeras de sökande i olika grupper t ex sökande utan eller med hinder (missbruk, bostadslös, handikapp), över eller under 25 år.

Tillgängligheten på telefon varierade något mellan de olika enheterna och var kort. På Centrum hade man sin mottagningstelefon öppen en timme om dagen mellan kl 9-10. På Filborna var den öppen på mottagning-vux mellan kl 9.30-11.15 utom tisdagar då det var stängt. På Mottagning-ungdom var telefontiden mellan 9.30-11.15 utom onsdagar då den var en timme kortare. På Norr hade man telefonen öppen varje vardag mellan kl 9.15-11.00.

När den sökande kommit fram på telefon talar han först med en kanslist, som kontrollerar att vederbörande har kommit till rätt kontor och som på en checklista skriver vissa basfakta t ex personnummer, bostadsadress och om den sökande är aktuell inom annan del av socialtjänsten. Den sökande får sedan

besked om att en handläggare kommer att ringa upp antingen samma dag eller senast dagen därpå. Om personen varit aktuell tidigare tas akten fram och lämnas tillsammans med checklisten till handläggaren.

Handläggaren, som är gruppleddare eller annan socialsekreterare, ringer upp den sökande, presenterar sig och frågar om personens ärende. I denna fas av samtalet anger den sökande skäl till varför man tagit kontakt: - *jag är arbetslös, jag har inga pengar, jag har en skuld till hyresvärden osv.*

Efter den inledande kontakten, övergår handläggaren till en utredande fas och frågar den sökanden om hur dennes situation är. T ex om familjeförhållanden, inkomst och arbetsförhållanden. Under samtalets gång gör handläggaren stödanteckningar på checklisten. Den sökande informeras om vilka krav socialtjänsten ställer och vilka villkor som gäller för att man skall vara berättigad till ekonomiskt bistånd.

I slutet av den utredande fasen, när handläggaren anser sig ha fått tillräcklig information bestämmer hon sig för vad som bör ske i ärendet. Hon föreslår en åtgärd t ex "*jag sänder en ansökningsblankett till dig som du får fylla i*" eller "*du är inte berättigad till socialbidrag enligt våra normer*".

På Centrum var det 55%, på Filborna 54% och på Norr 40%, som inte avhörde sig efter grindvaktkontakten. En del av dessa återkom med ansökan vid senare tillfälle, vilket diskuteras längre fram.

Det var vanligt att den sökande som var i kontakt med grindvakten uppmanades att själv göra något under tiden fram till ett eventuellt möte. Vanligast var att den sökande rekommenderades bli aktivt arbetssökande, kontakta försäkringskassan, hyresvärden etc.

Tab. 3 Handläggningstid vid grindvakten (mottagningen)

	1-10 min	11-15 min	16-20 min	21-30 min	31-w min
Centrum (n=183)	74%	23%	3%	0%	0%
Filborna (n=68)	21%	12%	15%	37%	16%
Norr (n=35)	89%	0%	6%	3%	3%
Summa (n=286)	61%	12%	8%	13%	6%

Av de telefonkontakter i grindvaktfunktionen som vi studerat tog det kortaste samtalet en minut och det längsta 62 minuter. De allra flesta samtalen avklarades på drygt en kvart, medelsamtalet pågick i tretton minuter. Norr ägnade kortast tid åt grindvaktssamtalen jämfört med Filborna som använde betydligt längre tid. Den stora skillnaden kan bero på olika organisation (se Bilaga 1).

Detta överensstämmer även med Cedersunds resultat:

"... de kortaste samtalen var *fem minuter* och merparten av samtalen varade *mindre än femton minuter*. Genomsnittlig tid för telefonsamtalen i denna studie är ca *11 minuter* medan motsvarande siffra för besöksamtalen är ca 31 minuter". (Cedersund 1992:18, förf emfas)

Ärendefördelning

Ärendefördelning sker dagligen vid gruppmöten. Ärenden fördelas efter vilka grupper som mottagningen sorterat in de sökande i. En del socialsekreterare arbetar med personer som har hinder, med unga osv. Ärendet öppnas först då ansökningsblankett inkommit till socialkontoret.

I denna fas av handläggningsprocessen har den sökande mycket begränsade möjligheter att påverka. Det är först då han har passerat grindvakten och träffat sin socialsekreterare som förhandlingssituationen uppstår. Flera studier har visat och denna studie bekräftar att det alltid finns ett visst förhandlingsutrymme. (Sunesson 1981, Gustafsson, Hydén & Salonen 1992, Mosesson 1993)

Sökandepopulation

Totalt inkom 307 förfrågningar om socialbidrag under perioden 15 september till 8 oktober 1993. Av de sökande var 158 (51,5%) kvinnor och 149 (48,5%) män, i huvudsak unga människor mellan 18 och 34 år.³ Medianåldern var 30 år.

Tab. 4 Hushåll i sökandepopulationen

	Ensam man	Man med barn	Ensam kvinna	Kvinna med barn	Par utan barn	Par med barn
Centrum (n=185)	45%	0%	37%	7%	6%	4%
Filborna (n=87)	26%	3%	22%	29%	3%	16%
Norr (n=35)	37%	3%	40%	14%	0%	6%
Summa (n=307)	36%	2%	33%	17%	3%	9%

De sökande domineras av ensamstående utan barn (72%), vilket är en stor skillnad i jämförelse med de hushåll som erhöll bidrag under 1993 (54%).⁴ Filborna kännetecknades av att ha flest barnfamiljer, 45% av de sökande tillhörde denna kategori.

Det är vanligt att de som söker socialbidrag har tidigare erfarenhet av detta. Av de 307 hushåll som förhörde sig om socialbidrag rapporterade

³ I jämförelse med de som erhållit socialbidrag under 1993 i Helsingborg har det skett en ytterligare förskjutning mot yngre, från 28% i åldern 18 - 24 år till 33% i undersökningspopulationen.

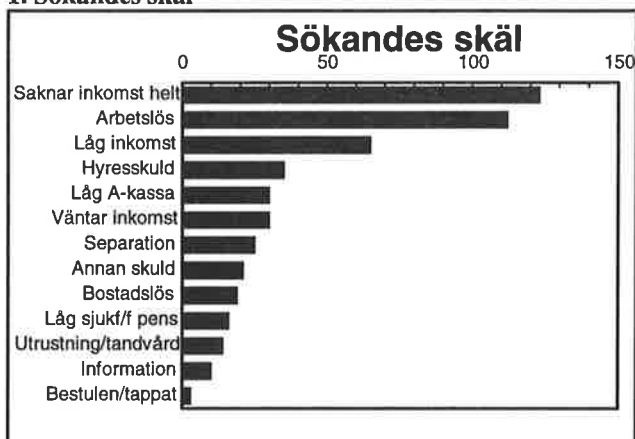
⁴ Det skall påpekas att jämförelse mellan olika typer av stickprov, i detta fall antalet bidragstagare under ett helt år respektive sökande av socialbidrag under tre veckor, inte ger någon rättvisande bild. De är snarare icke jämförbara, men vi redovisar dem som en referenspunkt för det fortsatta resonemanget.

socialsekreterarna att 146 (48%) var debutanter. 161 (52%) hushåll hade, tidigare erhållit socialbidrag. Av dessa hade 65 (40%) fått bidrag under 1993, 48 (30%) under 1992 och 48 (30%) under 1991 eller tidigare år. De som tidigare inte fått något bistånd fanns framförallt bland de yngre och de äldre.⁵

Skäl för ansökan om socialbidrag

Socialsekreterarna/gruppledarna på mottagningarna ombads registrera de skäl sökande angav för sin förfrågan om socialbidrag. Ett eller flera skäl kunde noteras. Drygt hälften av de sökande angav två olika skäl och ungefär var tionde tre skäl. De angivna skälen har sorterats i 13 kategorier.

Diagram 1. Sökandes skäl



Det som dominerar bilden av de sökandes skäl är framförallt att man saknar inkomst eller har otillräckliga inkomster. Av de angivna skälen relaterar ca 75% direkt till brister i den sökandes förhållande till arbetsmarknaden och socialförsäkringssystemet.

Vid den första kontakten (med grindvakten) efterfrågade de allra flesta, 94%, enbart ekonomisk hjälp. Av de 20 personer som önskade något utöver den ekonomiska hjälpen ville elva ha ekonomisk rådgivning, tre hjälp i kontakter

⁵Vid kontroll i SOCIA framkom att 126 hushåll (41%) inte tidigare varit mottagare av socialbidrag. Av de totalt 307 hushåll som gjorde förfrågan om socialbidrag var 181 hushåll (59%) återkommare, dvs som tidigare erhållit socialbidrag. Av dessa hade 81 (45%) hushåll fått bidrag under 1993, 45 (25%) under 1992 och 55 (30%) 1991 eller tidigare. Alltså är majoriteten av de sökande kända klienter till socialtjänsten, trots att det handlar om nyansökningar.

med andra myndigheter eller motsvarande, två samtalskontakt, två öppenvård, en få hjälp att erhålla en bostad samt en önskad få stödfamilj/person.

Undersökningspopulation

Totalt inrapporterades 144 ärenden, som vi sedan följt. Fördelningen av de anhängiggjorda ärendena har skett utifrån olika kriterier. I första hand var det sökande som kommit in med en formell ansökan om socialbidrag, och därför upprättats som ärende. Sökande som inte hörde av sig på nytt har fallit bort.⁶ Nästa tillfälle som har handlagts har alltså noterats på blankett B1, vilken skall motsvara det första utredande handläggningstillfället.

Vid registerkontroll framkom det att av de 163 hushållen som *inte* rapporterats i undersökningen på blanketterna B1 och B2 har 106 hushåll likväl registrerats som socialbidragsärenden senare under undersökningsåret. Det var i verkligheten endast 57 hushåll (19%) av de 307 som mottagningarna hade kontakt med, som aldrig sedan avhörde eller aldrig anhängiggjordes som biståndsärende.

Av de som inte passerade grindvakten återkom uppenbart de flesta vid något senare tillfälle under den tid som undersökningen pågick. Dessa kom tyvärr aldrig in i undersökningen. Detta visar att statistiken ger oss en bild som är sann endast vid ett tidsmässigt avgränsat nedslag.

Den slutsats som ligger närmast till hands blir att en del av de personer som vid ett givet tillfälle söker socialbidrag men inte befinner sig kvalificerade lever mycket nära socialbidragsgränsen och de tenderar i stor utsträckning att återkomma inom en kort tidsrymd och då få socialbidrag.

De ärenden som bildar "råmaterialet" i undersökningen består av 144 hushåll och karaktäriseras av följande (motsvarande siffror i *kursiv* för totala antalet sökande): Män 68 st, 47,2% (48,5%) och kvinnor 76 st, 52,8% (51,5%).

Medianåldern i undersökningspopulationen var 30 år, vilket överensstämde helt med medianåldern i sökandepopulationen. Även vid kontroll av övriga variabler framkom endast marginella skillnader mellan sökandepopulationen och undersökningspopulationen.

⁶ Ärendena fördelar sig på 33 socialsekreterare så att: sex handläggare fick vardera ett ärende, tre fick två ärenden, sex fick vardera tre ärenden, en fick fyra ärenden, fem handläggare fick vardera fem ärenden, sju av handläggarna fick vardera sex ärenden, två fick sju ärenden, två fick åtta ärenden vardera och slutligen fick en handläggare tretton ärenden. Vid enhet B rapporterades 13 ärenden på en handläggare på grund av det system med mottagningsgrupp som tillämpades. Flera av dessa ärenden har sedan blivit handlagda av andra socialsekreterare.

Tab. 5 Åldersfördelning inom undersökningspopulationen

	18-25 år	26-45 år	46-64 år	65-w år
Centrum (n=83)	41%	39%	14%	6%
Filborna (n=40)	30%	60%	8%	3%
Norr (n=21)	33%	43%	10%	14%
Summa (n=144)	35%	47%	11%	8%

Undersökningspopulationen registrerades på blankett B1, där ansökningsskäl, bedömningar och beslut kan sättas i relation till olika kategorier av sökande. En viktig indelningsgrund är hushållstyp. Fördelningen mellan hushållstyper:

Tab. 6 Hushåll i undersökningspopulationen

	Ensam man	Man med barn	Ensam kvinna	Kvinna med barn	Par utan barn	Par med barn
Centrum (n=83)	44%	0%	36%	11%	5%	5%
Filborna (n=40)	23%	8%	28%	25%	5%	13%
Norr (n=21)	43%	5%	33%	14%	0%	5%
Summa (n=144)	37%	4%	32%	17%	3%	8%

Observera att ovanstående tabell avser inbördes relation och inte någon jämförelse mellan enheterna. De i undersökningen ingående 144 ärendena domineras av ensamstående utan barn (71%) och en fjärdedel av ärendena är någon typ av barnhushåll. 16% av hushållen på Centrum var barnhushåll, på Filborna var andelen 46% och på Norr 24%.

Av de rapporterade hushållen i undersökningspopulationen hade 63 (44%) *inte* tidigare erhållit något bidrag. Av de 81 hushåll (56%) som tidigare fått bidrag hade 49% fått bidrag under 1993, 27% under 1992 och 24% under 1991 eller tidigare.⁷ Ca hälften av klienterna hade avslutats men återkommit som socialbidragsklienter redan under det innevarande året.

I undersökningspopulationen (144 st) var det 95% av de sökande som enbart önskade ekonomisk hjälp vid kontakt med grindvakten. Sju personer önskade något utöver den ekonomiska hjälpen. Av dessa ville två ha ekonomisk rådgivning, en hjälp i kontakter med andra myndigheter eller motsvarande, en önskade öppenvård, en ville få hjälp att erhålla bostad, en samtalskontakt samt en person önskade få stödfamilj/person. Men bara en av fick något utöver pengar. Det var den som sökte hjälp med bostadsfrågan. Personen placerades på en LVM-institution.

I den mån övriga önskningar tillgodosågs, så skedde det i varje fall inte genom något biståndsbeslut. Ingen av de sju som själva framförde önskan om något

⁷ Vid kontroll i SOCIA framkom att av de 144 hushåll som analyseras hade 62% tidigare erhållit bidrag. Detta innebär att fler än som rapporterats till undersökningen har varit klienter och att de varit aktuella närmare i tiden. Det framkom inga väsentliga skillnader mellan enheterna huruvida de sökande tidigare varit klienter eller inte.

utöver socialbidrag hanterades genom det som vi kallar någon form av *kurativ* handläggning.

Jämfört med grindvaktsskontakten hade vid ansökningstillfället (Blankett B1) en något större andel ytterligare önskemål utöver ekonomisk hjälp. Av sammanlagt 18 hushåll önskade fem ekonomisk rådgivning, fem hjälp i kontakter med andra myndigheter eller motsvarande, fyra öppenvård, tre att få hjälp att erhålla bostad samt två personer sökte samtalskontakt. Noteras bör att av de 18 hushållen som önskade något utöver ekonomisk hjälp vid ansökningstillfället, var det endast tre som även gjorde det vid grindvaktsskontakten.

Av de som vidarekvalificerat sig efter grindvaktsskontakten är det endast ca 50% som uppgav samma förstahandsskäl när de kommer till handläggaren. Slutsatsen som kan dras av detta är att de sökande antingen formulerade om sina skäl till ansökan efter kontakt med grindvakten och efter ifyllandet av ansökningsblanketten⁸ och/eller att handläggarna i kontakterna med klienten lyssnade in och bedömde utifrån egna referensramar.

De tre vanligaste skälen, som angavs vid första kontakt med socialsekreteraren var arbetslös, saknar inkomst helt och låg inkomst.

Tiden mellan förfrågan och handläggning har rapporterats som en variation mellan 1 och 91 dagar. 25% av hushållen blev handlagda inom en vecka, 21% inom två veckor, 23% inom tre veckor.

Det finns emellertid stora svagheter i inrapporterade data (stort internt bortfall på 26% och en del fall har handläggningsdatum konstruerats i efterhand och överensstämmer inte med faktiskt datum). Detta medförde en del tolknings-svårigheter. Riktigheten förutsätter att handläggarna har antecknat första handläggningsdatum, oavsett om beslut eller inte har fattats.⁹ Vi har därför inte gjort några jämförelse mellan försörjningsenheterna när det gäller tid som förflutit mellan ansökan och första handläggning.

Handläggning av socialbidraget

Idén med handläggning av ekonomiskt bistånd åtskilt från annat socialt arbete, är att socialbidraget skall få ett drag av socialförsäkring. När den enskilde inte

⁸ Observera blankettens kontaminerade formulering 'till vad söker du' kopplat till 'varför söker du'.

⁹ Vid kontroll framkom t ex att hushåll med längsta tiden mellan ansökan och handläggning (91 dagar), under tiden hade handlagts i olika former, men att ansökan inte varit fullständig. Hushållet har sedan registrerats som handlagt första gången först när underlag för beslut väl anses tillräckligt. Intressant i sammanhanget är att beslutet sedan blev avslag på ansökan, och hushållet därefter inte rapporterats som handlagt. Kontroll visade dock att hushållet överklagat, fått rätt i länsrätten och fått socialbidrag utbetalt vid ett flertal tillfällen.

har möjligheter att klara sin och sin familjs försörjning träder socialtjänsten in med ekonomiskt bistånd.

Den enskilde skall kunna söka ekonomiskt bistånd utan att för den sakens skull lämna ut sitt privatliv eller underkastas krav på behandling etc. Integritet och självbestämmande är framträdande grundtankar i socialtjänstlagen.

Den renodlade bidragshandläggningen är även tänkt att underlätta för socialtjänstens organisation att systematisera kunskap om orsaker till varför den enskilde behöver ekonomiskt bistånd till sin försörjning. Sådan kunskap ger möjlighet att *särskilja det privata från det strukturella*, vilket är av betydelse för hur socialtjänstens resurser disponeras.

Inom socialbidragshandlingen har under senare år skett en "*funktionsglidning*". Socialbidraget har betraktats som ett verksamhetsmedel (Sunesson 1981) i en "*people-sustaining process*" (Hasenfeld 1983). Men under senare år har socialbidraget blivit en allt viktigare *kommunal försörjningskälla* för allt större grupper av människor som inte är eftersökta på arbetsmarknaden. Detta gäller kanske främst ungdomar i åldern 18-24 år, utländska medborgare och flyktingar.

Mer än 50% av socialbidraget som utbetalades i Helsingborg under första halvåret -95 gick till personer utan andra inkomstkällor. Detta kommer att ställa annorlunda krav på verksamheten.

Varje ansökan om socialbidrag prövas individuellt. Hur ärendet kommer att behandlas och i vilken utsträckning bidrag kommer att utgå är beroende av: 1) problemets art; 2) hushållsstrukturen; 3) den enskilde handläggaren; 4) socialkontorets kultur och delegationsordning; 5) politisk ideologi och normer.

I undersökningen framkom ett visst samband mellan utbetalt socialbidrag och ärendetid, men det finns samtidigt tydliga skillnader mellan försörjningsenheterna på de tre socialkontoren.

Norr hade kortare ärendetider än de övriga. Skillnaderna kan bero på att ärendena inte är jämförbara. Vi har kontrollerat jämförbara hushålls- och ålderskategorier. Det visade sig också att Norr hade genomgående kortare ärendetider oavsett vilka kategorier som jämfördes. (OBS! Det höga medelvärdet på Norr som avser kvinnor med barn och utbetalt bidrag härrör från *ett* ärende och är därför inte användbart som jämförelse). Störst är skillnaden när det gäller ensamstående män. Skillnaden mellan Centrum och Filborna avseende kvinnor med barn är också påtaglig. I tabellerna nedan

förekommer endast hushåll som erhållit socialbidrag. Totalt har 115 hushåll i undersökningspopulationen fått socialbidrag.

Tab. 7a Socialbidrag och ärendetid för ensamstående man

	Centrum (n=29)	Filborna (n=9)	Norr (n=6)	Summa (n=44)
Medelvärde socialbidrag i tkr	19 500	19 300	11 800	16 867
Medelvärde ärendetid i månader	5,7	7,4	4	5,7
kvot kr/månad och ärende	3 421	2 608	2 950	2 993

Tab. 7b Socialbidrag och ärendetid för ensamstående kvinna

	Centrum (n=25)	Filborna (n=9)	Norr (n=5)	Summa (n=39)
Medelvärde socialbidrag i tkr	19 000	14 000	11 200	14 733
Medelvärde ärendetid i månader	6,5	5,8	5,3	5,9
kvot kr/månad och ärende	2 923	2 413	2 113	2 483

Tab. 7c Socialbidrag och ärendetid för kvinna med barn

	Centrum (n=8)	Filborna (n=8)	Norr (n=1)	Summa (n=17)
Medelvärde socialbidrag i tkr	14 100	6 000	21 300	13 800
Medelvärde ärendetid i månader	5,1	5,3	5,0	5,1
kvot kr/månad och ärende	2 764	1 132	4 260	2 719

Tab. 7d Socialbidrag och ärendetid för ålderkategori 18-25 år

Ålder 18-25 år	Centrum (n=25)	Filborna(n=10)	Norr (n=5)	Summa (n=40)
Medelvärde socialbidrag i tkr	13 000	8 200	5 100	8 767
Medelvärde ärendetid i månader	5,5	5,9	3,6	5,0
kvot kr/månad och ärende	2 363	1 389	1 416	1 723

Det finns en klar tendens att ärendetid och utbetalt bidrag ökar med ökande ålder, från genomsnitt 5,26 mån i gruppen 18-25 år till 6,17 mån i gruppen 26 år och äldre. Det finns variationer av mindre art mellan enheterna, men totalt sett finns den stora skillnaden mellan enheterna vad gäller genomsnittstid per ärende. Centrum hade 5,78 mån, Filborna 6,76 mån och Norr 4,76 mån. Avseende ärendetid och socialbidragsutbetalningar finns det en felkälla som måste uppmärksammas. Ärendetid är inte alltid detsamma som tid med socialbidrag. Ärendet *kan* vara öppnat och under utredning en till två månader innan socialbidrag börjar utbetalas och efter sista utbetalning.

Klientkontakt och beslut

Sättet att ha kontakt med den sökande varierade mellan försörjningsenheterna. På Centrum och Norr var det vanligast att den första kontakten var personlig, dvs ett möte mellan handläggare och klient.

Tab. 8 Kontakt mellan handläggare och klient

	Telefonkontakt	Brevkontakt	Personligt sammanträffande
Centrum (n=79)	28%	5%	67%
Filborna (n=40)	68%	23%	10%
Norr (n=20)	15%	15%	70%
Summa (n=139)	37%	14%	49%

Hur den första kontakten gestaltas är en metodfråga. I tabellen ser vi en att det fanns en tydlig skillnad mellan å ena sidan Filborna och å den andra Centrum och Norr.

Vid de sökandes kontakt med grindvakten föll ca 50% bort. Av resterande som kvalificerade sig till vidare handläggning försvann ytterligare sökanden vid första handläggningen efter ansökan.

Vid det *första handläggningstillfället* fattades följande beslut: 40% beviljas bistånd, avslag 27%, 6% beviljas reducerat belopp, avvakta vidare information/uppgifter om/från klienten 29% och annat bistånd 10%. Dessa beslut fördelas på respektive försörjningsenhet enligt följande:

Tab. 9a Beslut och skillnader mellan försörjningsenheterna i %

(n=139)

Beslut*	Centrum	Filborna	Norr	Summa
Beviljas	35	51	37	41
Avslag	25	21	47	31
Reducerat belopp	6	0	16	7
Avvakta info	19	13	5	12
Söka info	9	3	5	6
Ny tid el ansökan	7	10	5	7
Stödkontakt	4	5	5	5
Överföring	4	13	0	6
Inga beslut	5	5	0	3

*(mer än ett beslut kan förekomma)

Notera särskilt att Norr ger avslag på ansökan i dubbelt så hög utsträckning som Centrum och Filborna. Dessutom beviljar Norr reducerat belopp ofta jämfört med de övriga enheterna. Filborna avviker med att i högre grad än Centrum och Norr bevilja ekonomiskt bistånd redan vid första tillfället.

Vid det *andra handläggningstillfället* beviljades 36% bistånd, 21% fick avslag, 11% avslutades, avvakta vidare information/uppgifter om/från klienten 27%, annat bistånd 4%, inga beslut 16%.

Tab. 9b Beslut och skillnader mellan försörjningsenheterna i %

(n=75)

Beslut *	Centrum	Filborna	Norr	Summa
Beviljas	26	46	46	39
Avslag	18	17	38	24
Nytt besök	3	0	0	1
Disk arb led/grupp	11	0	15	9
Krav - kontroll	21	17	8	15
Annat bistånd	8	0	0	3
Inga beslut	21	17	0	13
Övrigt	0	4	0	1
Avsluta ärende	3	13	31	16

*(mer än ett beslut kan förekomma)

Vid det andra handläggningstillfället beviljar Norr betydligt fler ansökningar än vid första tillfället, medan de båda andra försörjningsenheterna istället minskar beviljningarna. Norr står för den största andelen avslag även vid detta tillfälle.

De flesta besluten på Norr var av mer definitiv karaktär (t ex beviljas, avslag) än på Centrum och Filborna, som fattade "icke-beslut" i ganska stor omfattning (t ex avvakta information, krav-kontroll, inga beslut). Norr dominerar också beslutet att avsluta ärendet.

Tab. 10 Sätt att fatta beslut

	Enskilt	Grupp	Samråd med klient
Centrum (n=75)	53%	31%	16%
Filborna (n=38)	53%	24%	24%
Norr (n=19)	11%	68%	21%
Summa (n=132)	39%	41%	20%

Socialnämnden delegerar rätten att fatta beslut i nämndens namn till den enskilde handläggaren. Socialtjänstlagen 9§ föreskriver att socialtjänstens insatser för den enskilde skall så långt det är möjligt utformas och genomföras tillsammans med den sökande. Endast 19% av besluten fattades i samråd med klienten. I övrigt fattades besluten enskilt i 47% och i grupp i 34% av ärendena (n=132). Dessutom framkommer tydliga skillnader mellan försörjningsenheterna i *hur* handläggarna fattar sina beslut. Norr avviker starkt med att över två tredjedelar av besluten var gruppbeslut.

Tab. 11 Handläggningstid vid första kontakten med handläggare

	1-15 min	16-30 min	31-59 min	60-w min
Centrum (n=55)	7%	20%	25%	47%
Filborna (n=32)	38%	19%	28%	17%
Norr (n=16)	31%	19%	31%	19%
Summa (n=103)	25%	19%	28%	28%

Genomsnittlig handläggningstid vid besök var 32 minuter.¹⁰ En tredjedel av hand- lägnings tiden tog mer än en timme i anspråk.

¹⁰I Cedersunds undersökning var genomsnittlig besökstid 31 minuter. (Cedersund 1992:18)

Centrum ägnade mest tid åt handläggningen vid detta tillfälle. Nästan hälften av handläggningstiden låg i intervallet - mer än 60 minuter. Detta var mer än dubbelt så lång tid som användes på Filborna och Norr vid samma tillfälle.

Vi har sett ovan att det fanns en planerad och systematisk skillnad mellan försörjningsenheterna hur den första kontakten med klienten gestaltades. På Centrum och framförallt på Norr träffade socialsekreterarna sina klienter personligen i betydligt högre utsträckning än på Filborna. Både beslutens innehåll och sätt att fatta beslut på skilde sig mellan försörjningsenheterna. Beslut av mer definitiv karaktär var vanligast på Norr (bevilja, avslag, avsluta) och besluten fattades i de allra flesta fall i grupp.

Det finns en väsentlig skillnad mellan försörjningsenheterna vad gäller hur lång tid man ägnade åt det första handläggningstillfället. Framförallt Centrum avviker med mycket långa handläggningstider första gången man träffar klienten, genom- snittligt 55 minuter. Motsvarande tid på Filborna var 32 minuter och på Norr 34 minuter.

Metodmässighet innebär bl a att ta tillvara erfarenheter och kunskaper i arbetsprocessen. De som söker socialbidrag och som tidigare varit klienter är redan registrerade vid försörjningsenheten och har en akt som skall finnas tillgänglig. Frågan är om denna tidigare kunskap om den sökande har någon betydelse för handläggningen. Går det snabbare att handlägga ett tidigare känt ärende, jämfört med dem som söker socialbidrag för första gången? Beror den längre tidsanvändningen på Centrum vid första mötet på att Centrum har en större andel helt nya sökande? Svaret på frågorna blev nej.

Centrum hade den lägsta andelen helt nya ärenden, 41%, jämfört med Filborna 45% och Norr 52%. Generellt sett ägnar man längre tid vid första handläggningstillfället åt helt nya ärenden, i genomsnitt 39 minuter mot 26 minuter för återkommande ärenden. Störst skillnad mellan genomsnittlig tid ägnad åt helt nya respektive återkommande ärenden hade Centrum, 48 minuter respektive 28 minuter. Motsvarande skillnad var för Filborna 28 minuter respektive 24 minuter och för Norr 32 minuter respektive 20 minuter.

Det är dock inte så att Centrum genomgående vid handläggning av ärenden ägnar dem längst tid, utan endast vid det första handläggningstillfället. Vid en jämförelse mellan försörjningsenheterna visar det sig att den genomsnittliga tid som ägnas ett ärende per handläggningstillfälle (den totala tid som ägnats ett ärende dividerat med antalet handläggningstillfällen) är i stort sett lika, Centrum 18 minuter, Filborna 18 minuter och Norr 17 minuter.

Samtidigt är det så att när man tittar på den genomsnittliga tiden som ägnas ett ärende per handläggningstillfälle, så ägnas det förhållandevis kortare tid åt de helt nya ärendena jämfört med de som tidigare varit aktuella, 15 minuter respektive

19 minuter. Allmänt sett har de som tidigare fått socialbidrag och var långvariga bidragsmottagare (dvs längre än sex mån) ägnats mest tid vid handläggningen.

Krav på klienten för att erhålla socialbidrag

Det två vanligast förekommande villkoren för fortsatt ekonomiskt bistånd var att klienten skulle redovisa aktivt arbetssökande och att uppvisa verifikationer. Andra villkor som ställdes var t. ex avyttra egendom, inkomma med ny ansöknings- handling, ansöka om andra bidrag t ex bostadsbidrag, söka bostad.

Det fanns tydliga skillnader i vilken typ av krav som ställdes. T ex på Norr betonades kravet på att klienten skulle redovisa aktivt arbetssökande, medan Filborna betonade krav på verifikationer, som styrker klientens ekonomiska problem. På Norr betonades även kravet på att även koppla in andra behandlingskontakter.

Tab. 12 Villkor för fortsatt bistånd

	Centrum (n=73)	Filborna (n=32)	Norr (n=9)	Summa (n=114)
Redovisa aktivt arbetssökande	59%	47%	67%	58%
Uppvisa verifikationer	34%	59%	11%	35%
Komplettera ansöknings handlingar	8%	16%	0%	8%
Ansöka om andra bidrag	3%	9%	0%	4%
Avyttra egendom	5%	0%	0%	2%
Söka bostad	7%	0%	0%	2%
Andra behandlingskontakter	3%	3%	22%	9%
Inkomma med fullmakt	5%	0%	0%	2%
Övrigt	18%	25%	0%	14%

Anm. Det interna bortfallet på denna fråga var mycket stort, på Norr 57% , Filborna 20% och Centrum 12%.

Uppgiftskontroller via externa källor

De uppgifter som den sökande angivit i sina ansökningshandlingar kontrollerades mot andra myndigheter och i samtal med den sökande. Att kontrollera uppgifter var en stor del av handläggningens innehåll på samtliga tre enheter. Härvid skiljer sig inte verksamheten på Centrum, Filborna och Norr från liknande enheter i andra kommuner.¹¹

¹¹ Åke Bergmark, Inte bara pengar (1987), Peter Westlund, Socialbidrag (1991), Maria Abrahamson, Från var sin sida av skrivbordet (1990), Hans Wålander, Individ och familjeomsorgen i Örebro län (1995)

Avslutning av ärende

Projektets datainsamling avslutades den 15 oktober 1994. Vid den tidpunkten hade 71 (49%) ärenden inrapporterats som avslutade. Vi frågade efter orsak till att ärendet avslutats. Det visade sig att handläggarna hade dålig kännedom om vad som hände med klienterna efter avslutat ärende. Här fanns dock en stor skillnad mellan Norr och de båda övriga enheterna. Vid Centrum och Filborna avslutades mer än hälften av ärendena med noteringen "ej avhört".

Tab. 13 Orsak till ärendeavslut

	Centrum (n=42)	Filborna (n=21)	Norr (n=8)	Summa (n=71)
Anser sig inte längre ha behov av bistånd	5%	14%	0%	6%
Klienten ej avhört	52%	57%	13%	41%
Överflyttning till annan servicenämnd	2%	0%	0%	1%
Egen försörjning enl. soc sekr bedömning	33%	29%	88%	50%
Till SOFT	2%	0%	0%	1%
Annat	5%	0%	0%	2%

På aggregerad nivå inrapporterades till projektet att 49% av ärendena avslutats därför att klienten inte hört av sig, 38% avslutades med noteringen att klienten klarar egen försörjning och i 7% av fallen ansåg klienten att behov av bistånd inte längre föreligger. Hälften av klienterna i undersökningen avslutades med noteringen "ej avhört". Varför? Svaret kanske finns i professorn i socialt arbete Ulla Petterssons påstående att det inte:

"(...) finns något entydigt svar på vad frågan om klientarbetet egentligen består av. Noggranna kartläggningar och analyser av klientarbetets olika delar har, såvitt jag vet, aldrig genomförts." (Pettersson 1994:134)

Hur ärendena avslutas inverkar på socialsekreterares lärandeprocesser. I inledningen pekade vi på att arbetsprocessen i socialt arbete sällan dokumenteras från utgångspunkten att lära av erfarenheter. Vi menar att det är nödvändigt för utvecklingen av socialt arbete att praktisk kunskap dokumenteras. Det finns mycket att lära om socialt arbete i praktiken. Men detta förutsätter emellertid att de praktiskt verksamma socialsekreterarna på ett systematiskt sätt beskriver och dokumenterar sitt klientarbete.

Utveckling från nybörjare till erfaren handläggare sker naturligtvis främst genom att skaffa sig erfarenhet (praktik). Men enbart erfarenhet leder inte till ökade kunskaper. Kunskapsutveckling är en dialektisk process mellan erfarenhet och teoretisk kunskap. Det är en process som kräver dokumentation och reflektion. (Brenner 1993, Egidius 1978)

Attityder hos socialsekreterarna

Mosesson (1993) studerade även handläggarnas uppfattning om attityder som var förhärskande på arbetsplatsen. De intervjuade handläggarna hade i genomsnitt en förhållandevis lång yrkeserfarenhet - 7,8 år. I jämförelse med storstäder är detta en mycket lång tid, där var genomsnittstiden i yrket efter examen 3,8 år. Anställningstiden med nuvarande arbetsuppgifter var i Helsingborg 4,4 år och i storstäder 1,7 år. Jämförelsevis hade handläggarna i Helsingborg ganska lång erfarenhet av arbetsuppgifterna.

Handläggarna fick ta ställning till ett antal påståenden som rörde behovet av kontroll, om personer fick socialbidrag utan att vara berättigade, om underutnyttjande och om normer (se kap Beslut om socialbidrag i Helsingborg). Svartalternativen som gavs varierade mellan tar helt avstånd till påståendet (=1) till instämmer helt med påståendet (=5).

Skillnaderna mellan socialkontoren varierade från god överensstämmelse till ganska stora skillnader. T ex i påståendet att socialtjänsten bör ha större möjligheter till kontroll av klientens uppgifter instämde Norr nästan helt (mv=4,4) och Centrum menade också i viss mån att kontrollmöjligheterna borde vara större (mv=3,2), medan Filborna i stort sätt tog avstånd från påståendet (mv=1,5). På Centrum och Filborna ansåg handläggarna i större utsträckning än på Norr att socialtjänsten borde ha större möjligheter att ställa villkor om psykologisk- eller relationsbehandling (mv= 2,7 och 2,5 respektive 1,8).

Det förelåg även en stor skillnad i uppfattningen om huruvida barnfamiljer som är berättigade till socialbidrag inte söker. Filborna som har flest barnfamiljer bland sina klienterna instämde inte i påståendet (mv=1,5), medan både på Centrum och Norr hade en annan uppfattningen (mv= 3,5 respektive 3,4). Stor samstämmighet mellan socialkontoren rådde kring avståndstagandet till påståendena att social- bidragsnormerna för ensamstående och barnfamiljer med minst än fyra barn är för låga. Man var även överens om att ålderspensionärer inte söker socialbidrag i den utsträckning som de rimligen borde vara berättigade.

Avslutning

I inledningen definierade vi metod som ett planerat och systematiskt tillvägagångssätt. Frågan om metod i socialt arbete har under årens lopp fått olika gestalter.¹² Metoder sammanblandas med modeller/förebilder och mystifieras.

Undersökningens huvudfrågeställningar var: *Vilka metoder använder vi? Vilka resultat kan direkt hänföras till metod? Metod i förhållande till laglighet och rättvisa?* Implicit i frågeställningarna fanns antagandet att Helsingborgs socialtjänst använder flera olika metoder och att människor som söker socialbidrag blir olika bemött.

Huvudreglen är att en kommuns medlemmar skall behandlas lika. ”Kommun och landsting skall behandla sina medlemmar lika om det inte finns sakligt skäl för något annat.” (KomL 2 kap 2§)

Vi har granskat tillvägagångssättet vid socialbidragshanteringen och funnit att man gör olika. Något sakligt skäl för att behandla kommunmedlemmarna olika när de söker socialbidrag har vi inte funnit. Vi har också funnit att olikheterna mellan de olika socialkontoren är betydande. Så långt kan vi säga att arbetsmetoderna är olika i kommunen och att det finns mycket som talar för att kommunallagens princip om lika behandling inte tillämpas i Helsingborg.

De som söker socialbidrag i Helsingborg möter olika krav beroende på vilket socialkontor som man måste vända sig till. Och inte nog med det - den sökande möter olika krav beroende på vilken handläggare som man blivit anvisad. Detta är i och för sig inget unikt för Helsingborg. Det förefaller vara något som finns inbyggt i själva hanteringen av socialbidraget.¹³

Den första kontakten mellan sökande och handläggare är alltså olika till sitt innehåll. På Norr bokas alltid ett personligt möte med den sökande innan utredning påbörjas. På Filborna sker de flesta kontakter per brev eller telefon. På Centrum dominerar det personliga mötet. Dessa olika handläggningssätt är

¹²Sune Sunesson problematiserar begreppet metod i sin bok NÄR MAN INTE LYCKAS Om hinder, vanmakt och oförmåga i socialt arbete (1981). Sunesson skriver: ”Jag skulle vilja definiera *metod* i socialt arbete som ett *medvetet* sätt att använda vissa arbetsmedel och åtgärder för klienter eller sociala system som man förstår sig på, eller vars tillstånd man åtminstone tror sig känna, där man har en *avsikt* med sitt arbete och ett antagande om på vilket sätt ingripandet kommer att förändra tillståndet för människor man arbetar med. Den här definitionen är kanske för *svår* eller *exklusiv*” (sid 69-70). De fem ärenden som Sunesson analyserar i sin bok kännetecknas, enligt Sunesson, av frånvaro av metod ”man arbetar efter rent *defensiva* handlingsmönster.” Han kallar detta för ”*pseudometod*”. Vår förhållning till begreppet metod liknar Sunessons såtillvida att det *defensiva* handlandet som han beskriver brister i planering och systematik. Handlingen blir istället ad hoc. Sunesson diskuterar vidare i boken kring metod och ideologier. En för oss viktig poäng i hans resonemang är att metod är beroende av psykologiska, juridiska och politiska förhållanden, men också subjektiva uppfattningar och föreställningar som socialsekreterare och andra kan ha om varför människor ansöker om socialbidrag. Detta är något som bidrar till att få socialbidrag kan vara som att vinna eller förlora i ett lotteri.

¹³Gustafsson, Hydén, Salonen, Beslut om socialbidrag i storstäder (1992).

konsekvent genomförda, dvs representerar olika arbetsmetoder. Vi har även sett att detta får konsekvenser för bedömning av de sökandes skäl och för krav som handläggaren ställer på den sökande.

Vår slutsats har bekräftats i praktiken. Efter det att undersökningen avslutades har ett projekt som riktas mot unga arbetslösa och invandrare inletts, Sylvesterprojektet. Alla unga under 25 år utan s.k. arbetshinder remitteras dit. Till projektet överflyttades handläggare som arbetade vid de tre socialkontoren med försörjningsfrågor. Det visade sig att handläggarna tog med sig sin "kultur" till den nya arbetsplatsen och att man inom den nya gruppen handlade ärendena på olika sätt, gjorde olika bedömningar och fattade olika beslut beroende på vilket socialkontor som man tidigare arbetat vid.

Den andra frågeställningen om hur resultat kan hänföras till viss metod kan vi inte besvara i denna undersökning. Resurserna har inte räckt till för att följa upp de olika ärendenas resultat. Det enda som vi kan säga är att klienternas behov av att åter söka socialbidrag mer beror på var man bor än på vilken metod socialkontoret använder. Centrum och Filborna har det gemensamt att ganska många klienter som avslutats men återkom under undersökningsperioden (24% resp. 23%), men i övrigt arbetade man väldigt olika. På Norr däremot, som hade ett förhållningssätt som var mer gemensamt med Centrum hade under perioden färre återkommare (14%).

Den tredje frågeställningen berörde frågor om laglighet och rättvisa. Socialbidragshandlingen styrs av ett regelverk. Detta består dels av explicit lagtext och dels av lokala riktlinjer som tolkar lagtexten och Socialstyrelsens råd och anvisningar. Beslut om socialbidrag är en myndighetsövning. Beslutet kan överklagas till domstol. Överklagan grundas ofta på att klienten är missnöjd med beloppets storlek eller avslag på ansökan.

Man kan naturligtvis ifrågasätta om det är lagligt att det råder så pass stor brist i enhetligt bedömning som framkommer i denna undersökning och i Mosessons studie. Enhetlighet i beslut är något som bör läggas vikt vid från klientsynpunkt. Å andra sidan är varje enskild klients behov individuellt och skall prövas därefter.

Socialtjänstlagens utformning ger den enskilde handläggaren stor makt att utifrån egna referensramar bedöma den sökandes behov. Beslutet vilar på handläggarens syn på bidrag och på den kultur som är tongivande på socialbyrå. Vi har sett i resultatsredovisningen att detta skiljer sig mellan enheterna. Mest homogena var socialkontoren på Filborna och Norr.

Är detta rättvist? Rättvisa är egentligen ett moralfilosofiskt begrepp. Det minsta krav som man brukar ställa på ett rättvist beslut är att de människor som berörs

av beslutet blir behandlade lika. (Filosofi lexikonet 1994:483) Detta förutsätter att den behandling som människor utsätts för i t ex en myndighetsutövning skall kunna förutbestämmas av objektiva regler som gäller lika för lika och olika för olika.

En bedömning som grundar sig på individuella behov kan knappast sägas vara helt rättvis. Bakom en bedömning finns både objektiva och subjektiva ställningstaganden. Inom socialbidragshandlingen behandlas uppenbart lika olika och olika lika. Om jag är en god förhandlare kan jag få mer socialbidrag än en dålig. Bor jag på område A och kommer till handläggare X kan jag få större bidrag än om jag råkar komma till Y och om jag bor på område B och kommer till Z så får jag kanske inget bidrag alls. Detta är naturligtvis inte rättvist. Sett ur en sådan här aspekt kan man säga att söka och få eller inte få socialbidrag är lika rättvist som att vinna eller förlora på lotteri. Detta oaktat behov eller odds.

Metoder är naturligtvis inte kliniska. De är beroende av omgivande faktorer av ideologiskt och politiskt slag. Den kultur finns på arbetsplatsen som uttrycks i normer och regler bestämmer det gemensamma handlandet. När det finns stora skillnader i kulturmönster på de tre socialkontoren ökar risken för revirtänkande.

Resultatet av vår undersökning säger inget om vad som är bra eller dåligt i socialbidragshandlingen, utan visar på att det finns tydliga kulturella skillnader och att dessa leder till att människor bedöms och behandlas olika.

Studiens resultat visar alltså att socialbidragssökande bedöms olika beroende var man bor i kommunen. Detta kan betraktas som otillfredsställande ur rättvise- synpunkt och stämmer inte helt överens med intentionerna i kommunallagen.

Olikheterna kan tolkas som att det finns ett revirtänkande inom kommunens olika enheter för individ- och familjeomsorg, som leder till att människor behandlas och bedöms olika beroende på vilket socialkontor som man är hänvisad till.

Detta väcker naturligtvis frågor om vad som är kvalitet i socialt arbete. Det ingår emellertid inte i denna undersökning att värdera handläggningens kvaliteter. Vi har i görligaste mån sökt undvika sådana ställningstaganden. Frågan om vad som bör betraktas som kvalité och vilka krav på kvalité som bör ställas på kommunens socialtjänst är en annan diskussion.

Bilaga 1 Socialkontorens organisation 1994

Organisationen vid försörjningsenhet Centrum

Verksamheten vid Centrum leds av en platschef. Mottagningsenheten var indelad i tre grupper, A1, A2 och A3. På försörjningsenhet Centrum tog gruppledarna emot telefonsamtal från sökande, bedömde dem och gjorde den första "källsorteringen". Gruppledaren hade ansvaret att fördela ärendena.

A1 gruppen bestod av 1,0 gruppledare, 5,0 socialsekreterare, 1,0 mottagningskanslist, 2,0 SOFT-kanslist. Av de sammanlagt 307 sökande, tillhörde 93 personer A1 gruppen varav 34 (37%) i åldern 18-24 år. 82 (88%) av de sökande var ensamma utan barn. 43 (46%) personer hade tidigare erhållit socialbidrag.

A2 gruppen bestod av 1,0 gruppledare, 7,5 socialsekreterare, 2,0 softkanslist, 1,0 mottagningskanslist och 1,0 budget- och skuldrådgivare. Av de sökande hänfördes 51 personer till södergruppen varav 15 (29%) i åldern 18-24 år. 45 (88%) var ensamma utan barn. 32 (63%) hade tidigare fått socialbidrag. Grupp A2 handlägger också de bostadslösa.

A3 gruppen bestod av en gruppledare, en assistent, en kanslist, två softkanslist och sex socialsekreterare. Av de sökande hänfördes 40 personer till gruppen och av dessa var 20 (50%) ungdomar under 25 år. I kategorin ensamma utan barn fanns 28 (70%) personer, medan 15 (38%) hade tidigare fått ekonomiskt bistånd.

Organisationen vid försörjningsenhet Filborna

Verksamheten leds av en platschef. Försörjningsenheten Filborna var indelad i mottagning för vuxna, mottagning för ungdom och en försörjningsgrupp. På mottagning-vuxna arbetade 4,0 socialsekreterare och 1,75 mottagningskanslist. På mottagning-ungdom fanns 2,75 socialsekreterare och 1,75 mottagningskanslist. Inom försörjningsgruppen fanns 0,75 gruppledare, 6,75 socialsekreterare och 3,0 SOFT-kanslist.

Till skillnad från mottagningarna på Centrum och Norr så handlägger mottagningsenheterna på Filborna själva alla de ärenden som antas bli kortvariga. Mottagning-ungdom arbetar t ex med alla under 25 år utan hinder. Detta påverkar naturligtvis handläggningstiden i mottagningen. Försörjningsgruppen arbetar med personer som har hinder och som beräknas bli ärende med längre varaktighet.

Av samtliga 307 sökande tillhörde 87 personer Filborna-enheten. Av dessa var 22 (25%) ungdomar under 25 år. Andel ensamstående utan barn var 42 (48%) fördelade med 25 sökande på mottagning-vuxna och 17 sökanden på ungdomsmottagningen. 54 (62%) personer hade tidigare erhållit socialbidrag.

Organisationen vid försörjningsenhet Norr

Inom mottagnings- och försörjningsgruppen på Norr arbetade 1,0 gruppleddare, 4,0 socialsekreterare, 2,0 assistenter och 0,5 mottagningskanslist. 36 personer ingick i undersökningsgruppen av dessa var 9 (25%) ungdomar under 25 år. 28 (78%) personer var ensamstående utan barn. På Norr hade 17 (47%) av de sökande tidigare erhållit ekonomiskt bistånd. Verksamheten leds av en platschef.

En studie av metodinslag i socialbidragshantering

Lars Jansson

Inledning

Arbetsmetoder i socialbidragshanteringen var under min socionomutbildning något som sällan berördes i de talrika diskussionerna studenter emellan. Detta verkade vara överflödigt då många hade färdiga, oftast negativa, attityder till de "metoder" och "modeller" som från och till figurerade i media. Ingen visste något men alla tyckte något. Vidare var existensen av arbetsmetoder och dess tillämpningar något som förutsattes i stor utsträckning. Efter en kortare tids eget arbete med socialbidragshantering väcktes ett intresse för att närmare undersöka detta område. I detta avsnitt är min ambition att ge en tolkande beskrivning av hur det faktiska arbetet med socialbidrag ser ut i en svensk kommun. Snarare än att värdera arbetsmetoder vill jag upptäcka dem och resa frågor kring överensstämmelse mellan tanke och handling samt metoders egentliga existens.

Historik och lagstiftning

Materiell kompensation till behövande och obemedlade individer har i Sverige gamla anor. Reglering som stadgar redistribution av en del av samhällets totala produktion till individer med försörjningsproblem tillkom på 1200-talet och har därefter kompletterats successivt. En alltmer organiserad fattigvård med reglerande förordningar växte fram under 1700- och 1800-talen och lade grunden till 1900-talets fattigvårdslag, socialhjälpslag samt socialtjänstlag. (Holgersson 1988; Mosesson och Ohlsson 1987:4)

Den enskildes rätt till bistånd regleras idag av socialtjänstlagen som trädde i kraft 1982. Denna är en målinriktad ramlag vilket innebär att den meddelar övergripande mål och riktlinjer för den kommunala socialtjänstens verksamhet samt fastslår kommunernas ansvar för sina invånare. Däremot förekommer ingen precisering avseende den konkreta handläggningens organisation. Paragraf 6 i socialtjänstlagen (SoL), ofta kallad biståndsparagrafen lyder som följer:
Den enskilde har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt. Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skäligen levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans resurser att leva ett självständigt liv.

Av denna paragraf följer att bistånd jämlikt SoL inte är någon generell rättighet utan att biståndet först blir tillgängligt när andra möjligheter att tillgodose den enskildes behov har uttömts. En individuell behovsprövning föregår beslut om bistånd och beslutet kan överklagas av den enskilde enligt paragraf 73 i SoL. (Westlund 1991:7-14)

Det bistånd som efter prövning utges av kommunal socialtjänst jämlikt paragraf 6 SoL kan grovt delas in i kategorierna ekonomiskt respektive annat bistånd där det sistnämnda avser vård och behandlingsinsatser, social service och stödkontakter. (Fahlberg och Magnusson 1994:43-44) Jag har avgränsat denna undersökning till att enbart beröra hanteringen av det ekonomiska biståndet eller socialbidraget som det benämns i förarbetena till SoL. (Bruzelius och Nasenius 1982:28) I den fortsatta framställningen kommer termen socialbidrag att användas genomgående.

Orsaker och socialbidrag

Bergmark (1991) refererar till studier som gjorts av socialbidragstagande utifrån arbete och arbetslöshet och drar slutsatsen att arbetslösheten har avsevärd betydelse för socialbidragstagandet. Han skriver att ...på en individuell nivå fungerar arbetslösheten som "orsak" till bidragstagande i huvudsak tillsammans med avsaknaden av arbetslöshetsersättning. (Bergmark 1991:46)

En liknande slutsats drar Salonen (1994) utifrån ett representativt urval bidragshushåll.

När bristfälliga arbetsinkomster förekommer samtidigt med otillräckliga socialförsäkringsförmåner blir socialbidraget en omistlig del av hushållens försörjning. (Salonen 1994:164).

Övriga väl representerade orsaker till socialbidragsbehov finner Bergmark (1991), vid en genomgång av tidigare forskning, vara ekonomiska svackor i avvaktan på lön m m, skulder, överkonsumtion samt tillfälligt höga utgifter.

Enligt Westlund (1991) har regelmässigt 4-6 % av Sveriges befolkning uppburit socialbidrag under 1900-talet. Undantag från detta mönster finns, och ett exempel är 1930-talets depressionsperiod då nära 10 % av befolkningen var beroende av socialbidrag. (Westlund 1991:7) Under 1990-talet har andelen socialbidragstagare ökat i Sverige och enligt SCB uppgår 8,1 % av befolkningen socialbidrag 1994. (Statistiska centralbyrån 1996:313)

Som nämnts ger SoL inga konkreta riktlinjer för hur socialbidraget skall hanteras i Sveriges kommuner, varken beträffande hur arbetet skall utföras eller beträffande vem som skall delegeras av kommunernas socialnämnder till att

utföra det. SoL kompletteras därför av allmänna råd från Socialstyrelsen¹⁴ (1992:4) som ger mer detaljerad vägledning utifrån rättsfall rörande socialbidrag och utifrån SoL:s förarbeten. Dessa allmänna råd (1992:4) förhåller sig dock neutrala till det praktiska förfarandet vid socialbidragshanteringen, men förtydligar grundläggande karaktäristika för socialbidraget såsom tillförsäkrandet av skälig levnadsnivå och behovsprövning. Vid genomläsning av råden tenderar föreställningen om den "normala" eller "neutrala" handläggningen, ett generellt arbetssätt som har lag och rättspraxis som enda inspirationskällor och referenser, att dyka upp. Som det framgår av kommande avsnitt kan dock socialbidraget trots gemensamma grundprinciper hanteras på olika sätt i olika kommuner.

Olika tillvägagångssätt vid socialbidragshantering.

Under 1980-talet uppmärksammades olika tillvägagångssätt för socialbidragshantering. Tre dylika¹⁵ har jag här valt ut att presentera närmre under benämningarna: "Ovanåkersmodellen", "Albymodellen" och "Uppsalamodellen".

Ovanåkersmodellen

I Ovanåkers kommun, Hälsingland, började man arbeta med socialbidrag på ett nytt sätt samtidigt som SoL trädde i kraft 1982. I syfte att tillgodose de nya villkor som lagen medförde förändrade man delegationsbestämmelserna inom socialförvaltningen och justerade normnivåerna, de basbeloppsanknutna belopp som är vägledande vid beräkning av socialbidrag. I kommunen hade man tidigare arbetat med en sk nettonorm som egentligen inte ansågs stå i proportion till faktiska levnadskostnader. Normen täckte ej de utgifter som hushåll vanligen har och vanligt förekommande var att olika former av tillägg till nettonormen utgavs efter ytterligare behovsprövning. Med "Ovanåkersmodellen" dubblerades i princip normbeloppet för ensamstående personer,¹⁶ från att ha varit 74% av basbeloppet till att bli 140% av detsamma. Kommunen hade efter förändringen den högsta normnivån i Sverige, nu benämnd bruttonorm, och den tillämpades konsekvent med undantag för i arbetet med individer som ej ansågs vara gynnade av eller kapabla att hantera mer pengar än tidigare, exempelvis missbrukare och hemmaboende ungdomar. Socialsekreterarna i Ovanåker uppskattade själva att avsteg från tillämpningen av bruttonorm gjordes i ca 10% av det totala antalet socialbidragsärenden. Socialbidragstagarna gavs med den nya normen större ansvar och möjlighet att planera sin egen ekonomi.

¹⁴ Socialstyrelsen har jämlikt paragraf 67 SoL tillsyn över socialtjänsten i riket.

¹⁵ Utöver de i texten kort sammanfattade arbetssätten finns ytterligare ett antal dokumenterade, exempelvis av Andersson (1991) och Socialstyrelsen (1988:23).

¹⁶ Även normbeloppet för sammanboende och makar höjdes kraftigt medan normerna för barn och ungdomar endast gavs en marginell justering uppåt.

De nya delegationsreglerna innebar att socialtjänstemännen gavs befogenhet att själva besluta i socialbidragsärenden enligt norm och riktlinjer, något som resulterade i att färre individärenden behövde tas upp i socialnämnden. I den av Socialstyrelsen initierade utvärderingen av arbetssättet, som ägde rum under 1983-1984, framkom att kommunen, i en tid då socialbidragsutgifterna generellt ökade i Sverige, faktiskt dämpat sin utgiftsökning efter införandet av modellen. Detta konstaterades genom att jämföra Ovanåkers egna statistiska uppgifter med andra kommuners. Inga yttre, för Ovanåker gynnsamma, faktorer som kunde förklara resultatet upptäcktes.

Vidare framkom det i utvärderingen att socialsekreterarna erhållit en väsentlig tidsvinst i och med arbetssättets införande. Socialsekreterarna i kommunen uppskattade själva andelen vunnen tid till 30% av arbetstiden för socialbidragsärendena, tid som nu istället kunde användas till annat individinriktat arbete än det som rör socialbidraget. Extra komplettering av socialbidraget beskrevs som endast förekommande i undantagsfall efter normökningen och många andra kommuner visade intresse för det nya arbetssättet. (Nilsson 1984)

Albymodellen

Termen "Albymodellen" härrör från att socialtjänsten i Alby i Botkyrka kommun lade om sitt arbetssätt i början av 1980-talet och att det nya arbetssättet skarpt kritiserades av Socialstyrelsen i en uppmärksammad tillsynsrapport 1985. Kritiken grundades i att socialbidragssökande kände sig kränkta och förnedrade, hade svårigheter att få besökstid, ej fick tolkhjälp vid tidsbeställning, tvingades ta med make/maka vid behovsprövning, själva förväntades formulera sitt hjälpbehov, tvingades acceptera att två socialsekreterare var närvarande vid besök på byrån samt hänvisades till att försöka leva på lån från släkt och vänner. (Kristensson och Landahl 1985:14) Tjänstemännen i Alby ställde sig kritiska, både till Socialstyrelsens utredningsförfarande och till den kritik som riktats mot dem i rapporten.

De förnekade den bild av sitt arbete som klienter och vissa andra myndigheter uttryckt och menade att arbetet istället innebar positiva konsekvenser för klienterna. (a a) Huvuddrag i arbetssättet beskrevs vara respekt och ansvar, att reagera tidigt men att ändå inte ta ifrån människor deras förmåga att själva klara av och ta ansvar för sina problem. Vidare ansågs handledning och struktur i arbetet vara av vikt. (Landahl 1984:7)

Uppsalamodellen

Ungefär samtidigt som Albymodellen framträdde i media började Eileen Rönnlund, då socialsekreterare vid socialtjänsten i Gamla Uppsala stadsdel i Uppsala kommun, att utarbeta det arbetssätt som senare kom att kallas "Uppsalamodellen" i många sammanhang.¹⁷ Projektet "Arbete istället för bidrag" startades på Rönnlunds arbetsplats 1987 och hade som syfte att aktivt hjälpa socialbidragstagare bort från byrån. Metodiken i det nya arbetssättet grundas enligt Rönnlund (1992) på att varje individ har resurser och möjligheter att klara sig utan socialbidrag. Dessa skall ses, lyftas fram och uppmuntras. Fokus ligger på att se möjligheter framför hinder. Klienterna bemöts i arbetssättet som vuxna människor med ansvar för sin situation och som det ställs rimliga krav på. Om orsaken till biståndsansökan är arbetslöshet, är rätten till socialbidrag beroende av den enskildes aktivitet och förutsättningar i sitt arbetssökande, vilket verifieras genom en arbetssökarlista. Definitionen av aktivt arbetssökande är i arbetssättet skild från arbetsförmedlingens dito då

Ett arbete är bättre än inget arbete, att det går att pendla till ett arbete fast man inte har bil, att arbetslöshet innebär heltidsinsatser för att söka arbete, att socialbidrag inte är något alternativ. (Rönnlund 1992:43)

Rutinmässiga kontroller¹⁸ med försäkringskassa, bilregister och kommuninvånarregister görs inför varje ny bidragsansökan. Vidare innebär arbetssättet att socialsekreterarna avsätter mycket tid för att möjliggöra s k trepartssamtal¹⁹ och för att regelbundet, t ex 1 gg/vecka, träffa klienter i syfte att stödja deras förmåga att aktivt förändra sin situation mot ett självförsörjande.

Inga beslut om socialbidrag tas i direkt anslutning till en klients besök på socialbyrån utan man "sover på saken" istället. Alla ärenden går igenom i arbetsgruppen följande dag. Liksom i den så kallade Albymodellen beskrivs handledningen som viktig i detta arbetssätt då den skall stämma överens med och "stärka förhållningssättet" (a a s 139). I Gamla Uppsala kommun del där arbetssättet uppstod halverades utgifterna för socialbidrag under perioden 1987-1991 och motsvarande resultat kunde även ses i andra kommuner som börjat arbeta på liknande sätt (Rönnlund 1992:48, Svedin 1995:4). Idag handleder Eileen Rönnlund själv socialsekreterargrupper i ett trettiotal svenska kommuner.

¹⁷ Enligt Eileen Rönnlund själv är benämningen Uppsalamodellen något som Kommunförbundet har hittat på och som ej är korrekt. Dels tillämpas inte metoden i Uppsala och dels är det ingen modell utan ett arbetssätt som bygger på en grundsyn på människan. (Svedin 1995:4)

¹⁸ Utförandet av kontroller är inget som är unikt för just detta arbetssätt utan något som torde förekomma i all socialbidragshantering. I Socialstyrelsens allmänna råd (1992:4) anges t.ex att egna inkomster och ersättningar skall avräknas i bidragsberäkningen (a a s 19) och att rätt till bistånd förutsätter en tillräckligt noggrann utredning där kontroller får utföras av socialnämnden. (a a s 104)

¹⁹ Med trepartssamtal avses sammankomster där klienten, socialsekreteraren och ytterligare part, ex läkare, försäkringskassehandläggare eller arbetsförmedlare medverkar.

”Uppsalamodellen” har fått kritik för att ställa för hårda krav på klienter rörande aktivt arbetsökande och beträffande redovisning av egna tillgångar innan rätt till bistånd föreligger samt för att vara fyrkantig, ritualiserad och distanserad. (Gerdman 1993:5, Persson 1996, Wollters 1993:3, Wollters 1994:5)

Enligt Länsstyrelsens i Malmöhus län sammanställning av socialbidragsnormer i länets 20 kommuner 1995, tillämpar fyra kommuner, Staffanstorp, Sjöbo, Höganäs och Kävlinge, samt två av sex servicenämnder i en femte kommun, Helsingborg, ”Uppsalamodellen” i olika utsträckning. Skillnader i arbetssättets tillämpning beskrivs som ”med eller utan handledning av Eileen Rönnlund” och ”i modifierad form”. Vidare nämns ingenting om hur resterande femton kommuner och fyra av sex servicenämnder i en sextonde arbetar med socialbidragen; om de följer någon särskild metod²⁰ eller om de följer någon ”traditionell” och ej metodanknuten handläggningsmodell? Kommunernas inrapportering till länsstyrelsen innehåller heller inte bakgrundsfakta till varför man arbetar på ett visst sätt och vilka faktorer som motiverar valet av arbetssätt.

I Mosessons studie av beslut om socialbidrag i Helsingborg 1993 framkom att servicenämnder inom en och samma kommun bedömde och beslutade olika utifrån ett antal givna typfall. Detta visade sig även förekomma inom varje servicenämnd, något som för mig reser frågan om ett uppgivet arbetssätt adapteras i samma utsträckning av alla i en arbetsgrupp som utåt sett uppvisar en gemensam policy. Vidare skriver Kullberg (1994) att:

Beslut om bidrag föregås i de flesta fall av ett personligt besök av klienten på socialkontoret. Vid dessa tillfällen får klienten i samtal med en ansvarig socialsekreterare mer eller mindre i detalj redogöra för sina ekonomiska förhållanden. (Kullberg 1994:5)

Av detta citat följer att klienten i besökssituationen vanligen möter en person och att den direkta insynen i hur socialsekreteraren arbetar, vilket arbetssätt han/hon faktiskt följer inte är särskilt stor. Detta motiveras av sekretessens omfattning på socialtjänstområdet men det verkar som att handläggningen av socialbidrag är en väl förborgad hemlighet beträffande faktiska metodinslag. Vad föranleder den kortfattade rapporteringen till länsstyrelsen om metodinslag i verksamheten?

Frågeställningar

Hur uppger sig socialförvaltningar arbeta med socialbidrag och kan ett studerat arbetssätt hänföras till någon dokumenterad arbetsmetod?

Vilka förutsättningar och motiv finns för det valda arbetssättet?

Vilka attityder finns hos tjänstemän och politiker till det egna arbetssättet?

²⁰ Begreppet metod kommer att definieras och diskuteras längre fram i texten.

Skiljer sig kommuners socialbidragshantering åt beträffande faktiska metodinslag i arbetssätt?

Vilka reaktioner på ett arbetssätt kan skönjas hos en kommuns socialbidragssökande invånare och hos socialtjänstens tillsynsmyndigheter?

Urval

Min ursprungliga intention var att studera arbetssätt i två olika kommuner, något som omöjliggjordes på grund av bortfall samt snäva tidsramar. I rekryteringen av undersökningskommuner utgick jag från den ovan nämnda sammanställningen av socialbidragsnormer, utgiven av Länsstyrelsen i Malmöhus län 1995. I syfte att erhålla en möjlig spridning i undersökningens empiriska underlag valde jag att i rekryteringen inrikta mig på kommuner som uppger sig arbeta på olika sätt. Jag kontaktade därför Sjöbo kommun som uppger sig tillämpa "Uppsalamodellen" med handledning av Eileen Rönnlund. Redan vid min första kontakt med chefen för individ och familjeomsorgen i Sjöbo noterade jag ett genuint engagemang och intresse av att medverka i undersökningen, något som kontinuerligt kvarstannade under min fortsatta kontakt med kommunen. Efter en presentation av undersökningen för den arbetsgrupp som arbetar med socialbidrag, utförd av mig på arbetsplatsen, gavs jag klartecken till att påbörja arbetet.

Problem började framträda under mina försök att rekrytera en kommun som enligt Länsstyrelsens sammanställning ej uppger sig arbeta efter någon särskild metod eller modell. Totalt var jag i kontakt med fem kommuner, fyra av dessa enbart per telefon och den femte genom en personlig presentation av undersökningen på arbetsplatsen. Fyra av dessa fem kommuner avböjde medverkan i undersökningen och den femte var omöjlig att erhålla besked ifrån inom undersökningens tidsram, något jag tolkar som ett svalt intresse för medverkan.

Empiriskt material

Strategier för datainsamling som använts har varit deltagande observationer, kvalitativa intervjuer samt studier av relevant litteratur och övriga sekundärkällor med anknytning till studieområdet. De deltagande observationerna utformades så att jag deltog i en arbetsgrupps handledning med Eileen Rönnlund²¹, samt att jag under två hela arbetsdagar gick bredvid en socialsekreterare per dag. Min strategi under observationerna var att passivt och opartiskt observera arbetets alla faser

²¹ Observationen av handledningen begränsades till att omfatta hälften av handledningstiden efter önskemål från arbetsgruppen. Jag återkommer till detta längre fram.

för att kunna få en bild av tjänstemännens faktiska arbete. Under observationerna gjorde jag skriftliga noteringar hela tiden förutom under klientbesöken, ett undantag jag gjorde i syfte att minska min inverkan på besökssituationerna. Vid klientbesöken, som under observationsdagarna uppgick till fem stycken²², tillfrågade jag tre klienter om de upplevde just detta besök på socialkontoret som annorlunda mot tidigare beträffande socialsekreterarens agerande. Detta i syfte att erhålla en enkel validering av observationen; arbetar socialsekreterarna märkbart annorlunda under observation?

Två klienter tillfrågades ej i validerande syfte då en av dessa lämnade besöket hastigt och innan jag hann ställa frågan och då den andra ej tidigare hade varit i kontakt med socialtjänsten och därför ej kunde relatera till tidigare erfarenheter. Utöver denna enkla validerande fråga begränsades min kontakt med klienterna till allmänt småprat, initierat av dem och vänligt men neutralt bemött av mig. Innan varje klientbesök tillfrågades klienten av mig om min närvaro vid besöket accepterades och jag erhöll samtycke från samtliga tillfrågade. Vidare tecknade jag en skriftlig sekretessförbindelse med undersökningskommunen innan några som helst observationer påbörjades.

Utöver klientbesök innehöll de observerade socialsekreterarnas arbetsdagar gruppmöten varje morgon, kafferaster och lunch, ensamarbete samt diskussioner tjänstemän emellan. Av den socialsekreterare jag för dagen följde blev jag introducerad i och informerad om olika händelser och sammanhang i arbetsdagen. Då en del av dialogen på arbetsplatsen rörde ämnen frikopplade från arbetet med socialbidrag gavs jag då och då tillfälle att överge den opartiskt observerande roll jag försökt uppbära under klientbesöken. Framför allt under pauser från arbetet deltog jag i samtalen och uttryckte liksom de andra närvarande åsikter och värderingar. Berner (1989) beskriver denna flexibla hållning i datainsamlingen som en uppdelning i komponenterna "deltagande" respektive "observation". Undersökningsmetoden deltagande observation kan därmed innebära att undersökaren själv betonar endera komponenten i olika hög grad (a a s 190).

Nästa steg i datainsamlingen innebar kvalitativa intervjuer med de två socialsekreterare jag följt och observerat, med en tredje socialsekreterare²³ som har samma arbetsuppgifter, med undersökningskommunens individ och familjeomsorgschef samt med socialnämndens ordförande i kommunen. Intervjuerna varade i 35-40 minuter och följde en intervjuguide med öppna svarsalternativ (återges i bilaga). Samtliga intervjuer bandinspelades i syfte att undvika felaktig återgivning och för att möjliggöra citering av intervjupersonerna. En skriftlig sammanställning av intervjuens innehåll delades i efterhand ut för

²² Enligt besökslistan var ytterligare två besök inbokade under observationsdagarna men en av dessa avbokade sin besöks tid per telefon och den andra uteblev från bokad tid.

²³ Då denna socialsekreterare f.n. handleder två socionomkandidater och därmed avsätter arbetstid för detta framfördes önskemål om att de deltagande observationerna endast skulle omfatta de andra två socialsekreterarna.

godkännande och korrektion till de fyra intervjupersoner som efterfrågat detta. Samtliga intervjuer ägde rum på intervjupersonernas arbetsplatser och då önskan om anonymitet framhållits av vissa intervjupersoner återger jag inga personnamn i texten.

Totalt besökte jag undersökningskommunen sju gånger under våren 1996, varav ett tillfälle endast innebar presentation av undersökningsämnet för den berörda arbetsgruppen. Parallellt med insamlandet av primärdata i undersökningskommunen har jag använt mig av sekundärdata från böcker, artiklar i dags och fackpress samt övriga dokument av relevans för ämnet. En dag ägnades åt att vid länsrätten i Malmö studera domslut avseende överklagade socialbidragsbeslut i undersökningskommunen.

Bortfall

De skäl som bortfallskommunerna anfört mot att medverka i undersökningen har varierat i art men haft en gemensam nämnare i den uppgivna höga arbetsbelastningen inom socialbidragsheter. Även i Sjöbo kommun upplevdes arbetsbelastningen som hög, något som bevisligen inte eliminerade den berörda arbetsgruppens intresse för undersökningen. Vidare anfördes i bortfallskommunerna att man inte trodde att undersökningen kunde tillföra något till verksamheten, att vissa socialsekreterare hyste en rädsla för att bli granskade och att tiden för undersökningens genomförande var för kort. I en kommun ansåg man sig behöva tid för att förbereda sig och strukturera om sitt arbete innan observationerna inleddes. På min närmare förfrågan vad detta innebar fick jag svaret att vissa klientbesök behövde bokas om. Jag tolkar detta som att vissa personer ej borde besöka socialkontoret under mina observationer, att det kanske inte var direkt lämpligt att visa upp verksamheten såsom den faktiskt ser ut. Argumentet "att behöva tid för att boka om klientbesöken" motverkar vidare hela syftet med undersökningen - att förutsättningslöst studera och analysera arbetssätt som de faktiskt yttrar sig.

Jag ser inga konkreta skäl till att direkt betvivla giltigheten i bortfallskommunernas motiv för sina ställningstaganden, men vill avslutningsvis beröra ett par andra möjliga bakomliggande faktorer i en summarisk bortfallsanalys. Som nämnts ovan har arbetssätt i socialbidragshanteringen periodvis erhållit skarp kritik från media och myndigheter, exempelvis i fallen Alby och Gamla Uppsala. Förespråkare för de kritiserade arbetssätten har i gengäld hävdad att allt inte finns med i bedömningen, att utomstående betraktare tenderar att förmedla onyanserade bilder av en verksamhet utifrån en kortvarig inblick i densamma. (Persson 1985:21) Inom ramen för detta arbete är det omöjligt att se en verksamhet i sin helhet och även om jag i undersökningen inte inriktar mig på värdering av arbetssätt i termerna bra respektive dåligt tror jag att

det finns blandade känslor för att "få ögonen på sig", att bli föremål för utomstående kortvarig granskning och dokumentation. Vidare ställer jag mig frågan om socialsekreterares ibland uttryckta rädsla för granskning och insyn är ogrundad eller ej? Möjligheten att något komprometterande inslag i socialbidragshanteringen faktiskt förekommer går ju inte att utesluta.

Utan att vidare fördjupa mig i begreppen profession och makt vill jag slutligen anknyta till Molander (1993:248) som menar att strävan efter professionell makt och social sammanhållning inom exempelvis en yrkeskultur kan få olika utfall beträffande kunskap och kunskapsproduktion. Likaväl som medverkan i forskning i syfte att bli bättre inom sitt fack är ett möjligt utfall är mobilisering av makten i syfte att undvika granskning och kritiska frågor ställda till den egna verksamheten ett annat. Detta resonemang finner jag intressant då möjligheten finns att jag i rekryteringsfasen kommit i kontakt med båda dessa utfall. Jag har i denna fas kontinuerligt varit beroende av den professionella maktens välvilja att släppa in mig i verksamheten.

Centrala begrepp och presentation av undersökningskommunen

Då min undersökning syftar till att studera arbetssätt utifrån eventuell förekomst av metodinslag i dessa finner jag begreppet metod centralt. Detta begrepp definierar Brante och Fasth (1982:70) som "ett planerat och systematiskt tillvägagångssätt", en definition jag godtar för användning i undersökningen. Den kommun som studeras uppger sig arbeta efter den sk "Uppsala-modellen" som enligt Eileen Rönnlund inte är någon modell utan ett arbetssätt som bygger på en grundsyn på människan. Rönnlund använder även begreppet metod som en karakterisering av det nämnda arbetssättet. (Svedin 1995:4) I framställningen kommer jag därför att använda begreppet metod som det definieras av Brante och Fasth men komplettera det med begreppet förhållningssätt som avser grundsyn på människan.

Ett annat begrepp som är centralt är klient. Jag avser med detta begrepp de individer som uppstår eller ansöker om bistånd från socialnämnden till sin försörjning eller till sin livsföring i övrigt och som därför finns registrerade som ärende i socialtjänstens ärenderegister.

Sjöbo kommun - en presentation

Sjöbo kommun är belägen i mellersta delen av södra Skåne och är ytmässigt den största kommunen i Malmöhus län. Kommunen kan karakteriseras som en landsortskommun där såväl skog, odlingsbar mark och ett antal tätbebyggda

områden finns representerade. Sjöbo är centralort och inrymmer bland annat kommunhus, arbetsförmedling och försäkringskassa. Större orter vid sidan av centralorten är Blentarp, Bjärsjölagård och Vollsjö.

Invånarantalet i kommunen är ca 16500 och kommunen är i sig den största arbetsgivaren. Vid sidan av denna finns viss industri och ett antal lantbruksföretag i olika storlekar representerade. Utpendlingen är större än inpendlingen vilket kan förklaras av den relativa närheten till större orter såsom Malmö, Lund och Ystad. **Beträffande kommuninvånarnas utbildningsnivå visar färsk SCB-statistik att den är relativt låg; 7% av Sjöbos invånare i åldrarna 25-64 räknas som högutbildade²⁴ att jämföras med riksgenomsnittet som är 12%. (Granath 1996) Någon organiserad flyktingmottagning existerar ej i kommunen och andelen utländska medborgare bosatta där uppskattas vara låg av dess tjänstemän och politiker. Enligt SCB (1996) uppbar 8% av kommunens invånare socialbidrag under 1994, en andel som alltså är i nivå med riksgenomsnittet för samma år. En ökning av socialbidragstagandet i Sjöbo har skett under 1990-talet då andelen bidragstagare 1992 var 6% av kommunens befolkning. (a)**

Sjöbos socialtjänst - en beskrivning

Socialtjänsten i Sjöbo är indelad i sektorerna individ och familjeomsorg (Ifo) respektive vård och omsorg och är belägen i Sjöbo tätorts kommunhus. Ifo är i sin tur indelad i ekonomigrupp, behandlingsgrupp och ungdomsgrupp. Efter en nämndssammanslagning under 1995 övergick den dåvarande socialchefen till ett annat arbete och det beslutades att dennes tjänst ej skulle ersättas. Verksamheten leds nu av Ifo:s avdelningschef som har kommundirektören som sin närmsta överordnade.

All socialbidragshantering i kommunen utförs av tre socialsekreterare, uppdelade på 2,75 tjänster, som utgör en Eko-grupp. Dessa socialsekreterare har olika lång erfarenhet av arbete med socialbidrag i kommunen, ett, ett och etthälvt samt 8 år. Alla tre är socionomer och har arbetat med socialt arbete innan de började i Sjöbo. Fördelningen av ärenden mellan dem görs utifrån klienternas födelsedata. Varje socialsekreterare ansvarar för ett visst dagintervall, t ex födda dag 7-14, på sin tjänst. Dock är de yngre, födda 1976-1978, samlade på en av tjänsterna i Ekogruppen. Till gruppen är vidare en 1:e socialsekreterare med arbetsledarfunktion knuten.

Tidigare sköttes socialbidrag åt missbrukare och ungdomar av socialsekreterare i behandlings- respektive ungdomsgruppen, men nyligen överfördes all socialbidragshantering till Eko-gruppen. Denna överföring i kombination med

²⁴ Med högutbildad avser SCB individ som har minst treårig eftergymnasial utbildning.

försämringar i socialförsäkringarna²⁵, ökad arbetslöshet som lett till att fler personer söker socialbidrag samt förändringar i Eko-gruppens personalsammansättning anses av tjänstemännen i Sjöbo vara faktorer som har bidragit till den nuvarande höga arbetsbelastningen. Denna åskådliggörs i längden på väntetiden för besök hos socialsekreterare. I början av maj 1996 får nya socialbidragssökande vänta en månad från den första kontakten med socialkontoret innan besökstid kan erbjudas.²⁶ Ett annat, dock mindre tillförlitligt²⁷ mått på arbetsbördan åskådliggörs i ärendemängden per socialsekreterare som vid ovan angivna tidpunkt var 70-90 ärenden per person. Enligt socialnämndens ordförande finns besparingskrav på verksamheten innebärande att ytterligare resurstilldelning till Eko-gruppen ej är planerad. En medvetenhet om arbetsbelastningen finns hos nämnden men de anser att den kan hanteras med existerande resurser.

Delegationsbestämmelserna för socialsekreterare i Sjöbo har varit oförändrade i ett antal år och ger varje socialsekreterare rätt att besluta om socialbidrag upp till gällande normbelopp, skälig bostadskostnad samt övriga "godtagbara kostnader" såsom avgift till barnomsorg och fackförening. Undantag från socialsekreterarnas arbetsuppgifter är skuldsanering och hushållsekonomisk rådgivning vilket utförs av en inhyrd extern konsult.

Socialbidragshandlingens ekonomiska ram utgörs av budgetposten för socialbidragsutgifter som för 1996 är 8 miljoner kronor (mkr). Motsvarande summa utbetalades i socialbidrag under 1995 då budgeterad kostnad för detsamma uppgick till 10 mkr. Enligt Socialstyrelsens statistik (1996:1) minskade Sjöbos socialbidragsutgifter under 1995 med 31% jämfört med helåret 1994 vilket ger den största reduktionen av dessa kostnader för den aktuella tidsperioden bland Malmöhus läns 20 kommuner.

Någon särskild klientgrupp är svår att peka ut i Sjöbo; människor från många olika grupper i samhället återfinns bland de socialbidragssökande. Däremot är det möjligt att identifiera vanligt förekommande orsaker till ansökan om socialbidrag som arbetslöshet och låga ersättningsnivåer från socialförsäkringar. Vidare menar man i Sjöbo att ensamma föräldrar, som ibland saknar barnomsorg, och lågutbildade utan ambition att öka sin kompetens löper större risk än andra att komma i behov av socialbidrag. Om någon klientgrupp i Sjöbo får anses vara liten är det pensionärer med låg pension enligt Ifo:s avdelningschef.

²⁵ Ett exempel på en sådan försämring är sänkning av arbetslöshetsersättningar.

²⁶ Den angivna väntetiden avser tid för "nybesökssamtal". Förutsättningen för att klienten skall kunna vänta fram till dess med att få sin ansökan prövad är givetvis att han/hon klarar sig ekonomiskt fram tills dess. I annat fall har varje handläggare "akuttider" utanför ordinarie besökstider till sitt förfogande.

²⁷ Den bristande tillförlitligheten i detta grundar jag i att ärenden kan se radikalt olika ut och kräva högst varierande arbetsinsatser mätta i tid och kraft av socialsekreteraren.

Salonen (1994:223-226) identifierar fyra "livscykelgrupper" som tillsammans täcker 85-90% av samtliga bidragshushåll: ungdomar, ensamförsörjande föräldrar, ensamma medelålders personer samt pensionärer. Särskilt sårbara bedöms ensamföräldrarna vara; en grupp som även utpekas i Sjöbo. Den av Salonen uppsatta kategorin pensionärer är egentligen den enda som ej "stämmer in" i undersökningskommunen. Salonen avser med denna kategori även äldre utländska medborgare som uppbär socialbidrag i väntan på att bli berättigade till svensk pension. Då det som nämnts bor relativt få utländska medborgare i Sjöbo kommun ser jag i detta en möjlig bidragande förklaring till att andelen socialbidragsbehövande pensionärer är låg.

Beskrivning av arbetsmetod

I Sjöbo kommuns Eko-grupp uppger man sig följa en arbetsmetod. Denna benämns "Uppsala-modellen" i Länsstyrelsens sammanställning (1995) och "Arbete istället för bidrag" i kommunens egna informationsblad som delas ut till alla nya socialbidragssökande (se bilaga). De intervjuade tjänstemännen och politikerna kallar arbetsmetoden kort och gott för "metoden". I deras beskrivningar av sin arbetsmetod kan sju centrala och återkommande teman urskiljas:

1. *Tydlighet* - i bemötandet av klienten och beträffande information om regler för socialbidrag.
2. *Tid* - "istället för pengar". Många och regelbundna träffar med klienten för att ge råd och stöd. Möjlighet finns att sätta av tid för trepartssamtal.
3. *Ansvar* - metoden innebär en syn på människor som vuxna individer med eget ansvar för sin situation och för dess förändring. Socialsekreteraren skall inte ta över ansvaret och gå in i en "fixarroll" utan klienten uppmuntras istället att själv försöka se möjligheter för att kunna komma ur och förändra sin situation.
4. *Resurser och hinder* - Socialsekreteraren hjälper klienten att se och lyfta fram den egna förmågan, resurserna, samt att avlägsna hinder för självförsörjning. Grundsynen i metoden är att alla har resurser men att en del individer kan behöva hjälp för att själva kunna se dem. Bekräftelse och förtroende är viktiga inslag i relationen socialsekreterare - klient.
5. *Aktivitet* - Mycket arbete läggs ned i syfte att få in klienter i arbete eller utbildning som leder till ett självförsörjande. Krav finns på redovisning av sökta arbeten i arbetssökarlista där antalet sökta arbeten ställs i relation till individens resurser. En individuell bedömning av rätten till socialbidrag görs alltid.

6. *Samråd* - Inga beslut på ansökningar om socialbidrag tas under klientens besök på socialkontoret utan alla ansökningar diskuteras i socialsekreterargruppen, vanligen dagen efter klientens besök. Socialsekreterarna är dock enskilt ansvariga för besluten och hanteringen av "sina" ärenden men arbetsgruppen har insyn i alla ansökningar och i dess behandling.

7. *Kontroll* - Rutinmässig kontroll görs av klientens arbetssökarlistor, verifikationer på inkomster och utgifter, registeruppgifter från försäkringskassa och i förekommande fall läkarintyg. Vid varje helt ny socialbidragsansökan omfattar kontrollen även utdrag från bilregister och företagsregister.

Intervjupersonernas beskrivningar av den uppgivna arbetsmetoden är väl överensstämmande med Eileen Rönnlunds (1992) grundtankar och direktiv och styrker därmed att kommunen anser sig arbeta enligt Rönnlunds metod. Vidare framgår det att intervjupersonerna finner metoden "bred" och innehållande både ett övergripande förhållningssätt (alla har resurser) samt en mer specificerad kontrolldel (vilka uppgifter som skall verifieras och hur).

Flera av intervjupersonerna har i sina utsagor främst avhandlat metodens människosyn medan dess kontrolldel har givits mindre utrymme. En intervjuperson uttryckte sig så här beträffande krav och kontroll på klienten : "I mångt och mycket när det gäller socialt arbete är krav fult, men om det ställs rimligt är det inte det utan något jag tror att alla vill ha". Utifrån den översiktliga presentationen av olika arbetssätt som jag gjort ovan figurerade just krav och kontroll i negativa sammanhang, exempelvis i reaktionerna från tillsynsmyndigheter på arbetssättet i Alby 1985. Detta och liknande fall tror jag är något som har bidragit till en försiktig hållning bland socialtjänstemän beträffande kravställande och kontrollfunktion. Tendenser till en sådan hållning kan jag finna i intervjuutsagorna även om ingen har förnekat eller förtigit inslag av krav och kontroll i metoden.

Motiv och förutsättningar för metodens införande

Initiativ till att förändra sitt arbetssätt kom från tjänstemännen i Eko-gruppen under hösten 1994. De intervjuade personer som arbetade i kommunen vid denna tid menar att Eko-gruppen kände en otillfredsställelse med det dittillsvarande arbetssättet. Socialsekreterarna ansåg sig sitta fast i gamla mönster och tillvägagångssätt och ville göra något nytt där deras utbildning och kompetens bättre kunde utnyttjas. Vidare ville de göra något i syfte att undvika att enskilda personer lurade systemet genom att t ex samma dag som besöket hos socialsekreteraren gå till arbetsförmedlingen och stämpla i sitt besökskort för första gången samt arbeta svart mellan besöken på sociala avdelningen. En socialsekreterare uttrycker sig såhär:

Det kändes lite grann som om man var en "sociomat", trycker man på rätt knappar och visar upp sitt besökskort från arbetsförmedlingen så får man ekonomisk hjälp.

Antalet socialbidragsbehövande ökade i Sjöbo under 1994 och de tenderade att behöva bidrag under allt längre tider. Vid samma tid skrevs det mycket om Eileen Rönnlunds metod och Eko-gruppen blev intresserad av denna. Representanter för tjänstemännen lyssnade på Rönnlunds föreläsning om alternativ till socialbidrag och föreslog socialnämnden att anta metoden. Efter en specialföreläsning för socialnämndens arbetsutskott tillstyrkte nämnden metodens införande och beviljade ekonomiska medel till två projektanställningar. Man förväntade sig att metodens införande skulle leda till minskade socialbidragskostnader och att projektjänsterna därför skulle tjäna in sig själva. Tidigare fanns viss tveksamhet i socialnämnden inför den personalutvidgning som metoden krävde, men den gynnsamma kostnadsutvecklingen i andra kommuner som antagit metoden var i sista hand avgörande. I Sjöbo motiverades projektanställningarna med införandet av en ny arbetsmetod och personalutvidgningen i sig kan därmed sägas vara en följd att denna antogs. Däremot är det frågan om effekten av personalutvidgningen är att hänföra till metoden? Då flera personer delar på arbetet torde varje tjänstemans arbetsbelastning sjunka och mer arbetstid per ärende ges oavsett vad som initierat personalutvidgningen. Direkt när metoden infördes i Sjöbo anlätades Eileen Rönnlund som handledare och hon handleder sedan dess Eko-gruppen en gång per månad.

Den otillfredsställelse som socialsekreterarna i Sjöbo upplevde beträffande sin arbetssituation innan metodens införande påminner om den situation som Rönnlund upplevde vid sin arbetsplats just innan projektet Arbete istället för bidrag började förankras och utarbetas:

Nu bestod dagarna av korta besök, av stress, av monotona arbetsuppgifter. Var fanns förändringsmöjligheter? Var fanns hopp? (Rönnlund 1992:24)

I följande avsnitt kommer jag att övergå till att belysa det empiriska materialet utifrån faktiskt handlande. I ord och tanke uppger man sig arbeta efter Eileen Rönnlunds metod - gör man då faktiskt detta?

Samråd

En arbetsdag på sociala avdelningen i Sjöbo börjar för Eko-gruppens del klockan 08:00. Flextid finns, men ganska snart efter klockslaget åtta anländer socialsekreterarna och inleder sin arbetsdag med att hämta fram personakter från arkivet. En sista genomgång av gårdagens ärenden och en första förberedelse inför dagens klientbesök vidtar. Klockan 08:30 är det dags för Eko-gruppens "samråd" där alla gruppledningar som är i tjänst går igenom inkomna bidragsansökningar tillsammans med 1:e socialsekreteraren. Samrådet äger rum

på 1:e socialsekreterarens tjänsterum och under detta presenterar varje socialsekreterare i tur och ordning sina ärenden - bakgrund, orsak, intryck av personen, resurser och hinder, beräkning, uppfyllelse av regler för socialbidrag samt planering och förslag till beslut är återkommande punkter i dessa presentationer. Socialsekreterarna har med sig 4-6²⁸ ärenden var att ta upp och med tanke på att flera av dessa är helt nya ansökningar som utretts för första gången under föregående dag får jag intryck av att man lägger mycket tid och kraft på att förbereda ärenden för samråd. Alla närvarande är aktiva under samrådet; man bryter gärna in och frågar, försöker klargöra detaljer och tipsar utifrån liknande förhållanden i andra ärenden. Även 1:e socialsekreteraren som är närmaste chef och arbetsledare för Eko-gruppen följer detta mönster och förefaller under samrådet vara "en i gruppen" i stor utsträckning. Perspektivet i diskussionen har en bred karaktär och olika möjligheter att bistå en person på gånge genom. En tydlig markering av den enskildes ansvar finns med - vad kunde individen själv ha gjort för att undvika att hamna i den nuvarande situationen är en återkommande fråga. Men likaväl resonerar man kring samma individers förutsättningar - har individen blivit informerad om olika förhållanden, exempelvis regler för socialbidrag? Om inte - hur skall vi kunna förebygga eventuella brister i informationen framöver?

Mycket tid ägnas åt vart och ett ärende och när beslut väl fattas förefaller de vara väl förankrade, både bland socialsekreterarna och hos 1:e socialsekreteraren. I samtliga fall under observationsdagarna var de ansvariga socialsekreterarnas förslag till beslut klart vägledande för det slutliga beslutet. En uppskattning jag gjorde under observationerna var att ca 20% av de presenterade ärendena avsågs och 70% beviljades. I de resterande 10 procenten avvaktade man ytterligare med beslutet då kompletterande handlingar och verifikationer behövdes för utredningens fullgörande.

När samtliga ärenden är presenterade och, i förekommande fall, beslutade övergår gruppen till att diskutera mer principiella och interna frågor - vilka regler skall gälla för socialbidragssökande som har egna företag, hur skall man ställa sig till att matrekvisitioner som beviljats individer i akut behov av matpengar används till öl och konfekt och hur skall den ökade arbetsbelastningen hanteras är tre autentiska exempel. I dessa sammanhang nämns även Eileen Rönnlund och metoden explicit och det förefaller som om arbetsgruppen regelbundet diskuterar gemensamma problem samt förbereder relevanta frågor till nästa handledningstillfälle.

Enligt metoden skall samtliga ärenden samrådas men det framkommer under mina dagar i Sjöbo att detta inte alltid görs. I undantagsfall och särskilt vid hög arbetsbelastning förefaller det att beslut i vissa återkommande ärenden, där

²⁸ Siffran grundas i de förhållanden som rådde vid tiden för mina observationer av samråden och skall därför ej betraktas som generell.

situationen ej förväntas förändras under en längre tid, fattas direkt vid klientens besök av ansvarig handläggare. Någon form av prioritering görs alltså här även om socialsekreterarna menar att det inte finns någon "enkel handläggning". Två speci-fika exempel på ärendetyper som i undantagsfall kan undantas från samråd är ensamstående mödrar med sex månaders föräldraledighet och låg men regelbunden föräldrapenning framför sig samt pensionärer med en ekonomi som ej förväntas förändras.

Enligt Rönnlund (1992:41) kan den dagliga gruppträffen ge möjlighet till väl förankrade och genomdiskuterade beslut men också innebära en ventil för arbetsgruppen där problem och svårigheter kan tas upp till diskussion. Kompetensen i arbetsgruppen höjs generellt då man kontinuerligt använder och delar med sig av personliga kunskaper och erfarenheter.

Beträffande detta moment i arbetet verkar Eko-gruppen handla i överensstämmelse med sin beskrivning av arbetsmetoden. Vidare påminner Eko-gruppens samråd, både till form och innehåll, om den dagliga gruppträff som Rönnlund hänför till sin metod.

Ensamarbete och besök

Efter en kaffepaus återvänder socialsekreterarna till sina tjänsterum som är relativt små men som har inretts lite grann efter varje nyttjares smak. Förberedelser inför dagens klientbesök²⁹ vidtar, personer läggs in som socialbidragsärenden i datasystemet om det är fråga om helt nya sökande och de skriftliga noteringar som 1:e socialsekreteraren gjorde om dessas situation vid nybesökssamtalet per telefon granskas.³⁰ Beträffande de återkommande klienter som står på dagens besökslista gör socialsekreteraren en snabb översyn av de senaste noteringarna i personakterna. Vidare sammanställer socialsekreteraren frågor inför besöket, delvis utifrån det som finns skrivet om klienten. En rutin i Sjöbo är att helt nya bidragssökande först och främst kontaktar sociala avdelningens reception där de upplyses om att registerutdrag från försäkringskassan, bilregistret och företagsregistret inhämtas vid varje ny ansökan. Därefter bokar assistenten i receptionen in en tid för ett "nybesökssamtal" per telefon med 1:e socialsekreteraren samt skickar informationsblad och ansökningsblankett till den sökande. Under "nybesökssamtalet" ges den sökande möjlighet att presentera sin situation och får en preliminär bedömning om rätt till socialbidrag föreligger eller

²⁹ Socialsekreterarna har klientbesök inbokade över hela arbetsdagen, med morgnarnas samråd och en timmas telefontid som enda undantag. Dock kan arbetsbelastningen innebära att besök även får tas emot under telefontiden.

³⁰ Besökstidernas längd är varierande; nya socialbidragssökande ges en timme medan återkommande klienter ges en halvtimme.

ej. Besökstid hos socialsekreterare bokar därefter 1:e socialsekreteraren in utifrån rådande mönster för ärendefördelning.

Denna rutin anses av Eko-gruppen vara att hänföra till den metod man anser sig följa. Rönnlund (1992:90, 93-94) beskriver sin egen arbetsplats där "vägen till soc" följde en grundstruktur som är nära nog identisk med den som tillämpas i Sjöbo. Detta i sig styrker Eko-gruppens hänvisning av rutinens uppkomst till metoden, men Jönsson och Mosesson (1995) har funnit att liknande tillvägagångssätt, innebärande en s k "grind-vaktsfunktion"³¹, överlag tillämpas av socialtjänsten i Helsingborg. Då inte alla servicenämnder i denna kommun har uppgivit någon metodanknytning i redovisningen³² av sina arbetsätt tyder detta antingen på att systemet med "grindvakt" i sig inte är metodbundet eller att Eileen Rönnlunds metod influerat dessa servicenämnder till att tillämpa just denna del av hennes metod i sitt arbete.

Socialsekreterarnas agerande under besöken är i mångt och mycket relaterat till den person som sitter på andra sidan skrivbordet och dennes situation. Ett genomgående drag är dock att de frågor som socialsekreteraren ställer till klienten är relativt neutrala men betonar samtidigt klientens eget ansvar för sin situation. Exempel på dylika frågor är "hur tänkte du lösa transportproblemet när du bosatte dig långt ifrån närmsta busshållplats", "vad gjorde du när du blev arbetslös" samt "vad är du beredd att göra för att förändra din situation". Samtliga klienter ges möjligheten att själva redogöra för sin situation, en möjlighet som utnyttjas i olika hög grad. I de fall där klienten väljer att kontinuerligt ställa frågor och utförligt beskriva sin situation verkar det som om besökssituationens ursprungliga struktur försvinner och tid ägnas istället åt att besvara frågor samt att tydliggöra förhållanden. Framför allt verkar det som om de skriftliga handlingar som klienten skall uppvisa vid besök hos socialsekreteraren, löneavi, hyreskontrakt etc, ofta missförstås beträffande antal och innehåll. Kontrollen av dessa handlingar görs inte direkt när klienten och socialsekreteraren intagit sina positioner i rummet utan snarare i anslutning till näraliggande samtalsämnen. När arbetsmarknaden är på tal granskas klientens arbetssökarlista etc. Socialsekreteraren verkar här ha ett brett perspektiv då enskilda sökta arbeten ej ges någon direkt central plats i dialogen. Istället fokuserar man på arbete i sig; vad kan vi tillsammans göra för att du skall komma in i arbete och kunna klara dig själv.

Det verkar som om socialsekreteraren under besökssituationerna förmedlar stöd och uppmuntran "portionsvis" till klienterna. Inga färdiga lösningar på problemen

³¹ Med grindvaktsfunktion avser Jönsson och Mosesson den effekt som uppstår när denna form av rutiner för tidsbokning och den första kontakten med socialtjänsten rörande ansökan om socialbidrag tillämpas - att ingen kommer i direkt kontakt med den socialsekreterare som man senare blir anvisad till.

³² Med redovisning avser jag här rapportering till Länsstyrelsen om normstorlek och eventuell förekomst av arbetsmetod.

ges men klienten tipsas och informeras då och då under samtalet om olika möjligheter att förändra situationen. Socialsekreterarna ger inga löften men verkar heller inte undanhålla något för klienten. Yttranden innehållande ”du vet att du har rätt till” respektive ”du vet att du är skyldig att” förekom upprepade gånger i samtalen.

Det antal arbeten som klienterna sökt och redovisar i sina arbetssökarlistor verkar som sagt inte vara av omedelbart intresse i handläggningen. Istället utförs kontinuerliga jämförelser mellan de resurser man ser hos klienten och den arbetsmarknad som föreligger. Att bedömas som aktivt arbetssökande kan enligt socialsekreterarna innebära att man sökt allt från ett till hundra arbeten, ett principiellt uttalande som ges faktisk bekräftelse under observationerna.

De klienter som tidigare träffat sin socialsekreterare verkar vara väl förtrogna med de regler som gäller för erhållande av socialbidrag. En del personer verifierar exempelvis samtliga inkomster och utgifter innan socialsekreteraren ens efterfrågat detta. Vidare verkar dessa återkommande klienter ha en mer tolerant och avslappnad hållning i besökssituationen.

Samtliga besök jag observerade innehöll beräkningsförfarande i någon form. Det vanligaste var att detta inleddes när besökstiden började lida mot sitt slut och då erforderliga handlingar och verifikationer lagts fram på skrivbordet. Beräkningen utförs vanligen på dator och i förfarandet adderas inkomster och godtagbara utgifter³³ samt ställs mot varandra och den för kommunen gällande socialbidragsnormen. Detta resulterar i ett positivt eller negativt tal (ekonomiskt över- eller underskott). Socialsekreteraren svarar för inmatningen av uppgifter i datorn men frågar hela tiden klienten om de inmatade uppgifterna är korrekta. En socialsekreterare vände under beräkningen datorns skärm så att även klienterna kunde se vad som matades in, något som verkade engagera dessa. I och med beräkningens slutförande tas två kopior direkt från datorns skärmbild, en av dessa erhåller klienten och den andra behålls av socialsekreteraren efter klientens påskrift. Socialsekreterarna betonar för klienterna att den summa eller det negativa tal som beräkningen resulterat i ej skall uppfattas som en definitiv indikation på hur det slutliga beslutet kommer att se ut. Klienternas ansökning skall behandlas i samråd innan beslut överhuvud taget kan fattas och detta kan leda till andra belopp eller beslut.

I vissa fall beviljas dock socialbidrag direkt då det framgått för socialsekreteraren under besökssamtalet att klienten helt saknar medel och ej förväntas klara sig fram till att beslut kan fattas i samråd. En annan möjlighet är att klienten tidigare meddelats avslag på socialbidrag för den innevarande beräkningsperioden men

³³ Utöver de utgiftsposter som ingår i kommunens socialbidragsnorm anses även vissa andra, i hushåll vanligt förekommande utgifter såsom fackföreningsavgift och barnomsorgsavgift, vara godtagbara att inkludera i beräkningen.

inte klarar sig ekonomiskt fram till nästa besökstid. Socialsekreteraren utgår då från den gällande socialbidragsnorm som endast avser pengar till mat och hygienartiklar (nettonorm) och klienten erhåller ekonomiska medel direkt i form av rekvisition³⁴ avsedd för livsmedel alternativt check för inlösen i bank.

Faser i besöksituationerna

Klientbesöken i Sjöbo följer i stora drag fem av de sex faser i besökssamtal som Kullberg (1994:51-68) urskiljer i sin avhandling³⁵; hälsningsfasen, inledningsfasen, fasen för allmänna förhållanden, blankettfasen, fasen för administrativa rutiner samt avslutningsfasen.

Enligt Kullberg innebär hälsningsfasen att socialsekreterare och klient utbyter hälsningsfraser och bekantar sig med varandra. Socialsekreterarna i Sjöbo går och hämtar klienterna i väntrummet innan besöken inleds och jag förutsätter att någon form av hälsningsfras förekommer under detta moment. Under mina observationsdagar stannade jag på socialsekreterarens tjänsterum tills denna återvände med klienten varför jag ej såg denna fas gestalta sig. Inledningsfasen som följer är enligt Kullberg i regel mycket kort och ägnas åt att identifiera ärendet; om klienten tidigare sökt socialbidrag och om parterna träffats tidigare. Jag kan här peka på en avvikelse mellan Kullbergs beskrivning och förhållandena i Sjöbo då socialsekreterarna redan innan klienten anländer vet om denne har varit på sociala avdelningen tidigare. Detta då eventuell existerande personakt är framtagen och översiktligt granskad innan besökstiden inleds. Om det rör sig om helt nya klienter finns ju ingen akt men väl skriftlig information om klienten sammanfattad av 1:e socialsekreteraren som klienten haft det s k ”nybesökssamtalet” per telefon med. Istället ges ordet till klienten direkt när besöket inleds och denne får då beskriva varför han/hon anser sig vara i behov av socialbidrag. Då Rönnlund (1992:94) stadgar att information om nya socialbidragssökande skall finnas hos socialsekreteraren redan innan de kommer till besöken torde det ovan beskrivna avsteget från Kullbergs faser vara möjligt att hänföra till hennes metod i tillämpning.

Det förefaller som om inledningsfasen enligt Kullberg helt försvinner då det inslag i samtalet som behandlar varför klienten är i behov av socialbidrag faller inom ramen för Kullbergs nästa fas, fasen för allmänna förhållanden, som finns

³⁴ Utbetalning av socialbidrag via rekvisition innebär att en skriftlig handling (rekvisition) som fungerar som betalningsmedel vid köp av något specificerat, t.ex livsmedel, ges klienten istället för kontanta medel. Rekvisitionen utställs på klienten, och avser hela eller en del av beviljat socialbidrag. Enligt Socialstyrelsens allmänna råd (1992:4) får bidrag i form av rekvisition ej ges till personer som är i akut behov av ekonomiskt bistånd. Istället skall utbetalning av bidrag regelmässigt ske kontant eller via bank/post. Endast när någon uppenbart missköter sin ekonomi kan andra former av utbetalning anses lämpligt. (a.a s 117-118)

³⁵ Kullbergs empiriska material i avhandlingen utgörs av samtalssituationer mellan socialsekreterare och klienter där ”alla klienter är sådana som i organisationen definieras som nybesökande”. (Kullberg 1994:39)

med i samtliga besökssituationer jag observerat. Klienten redogör här för sin nuvarande situation och hur denna har uppkommit medan socialsekreteraren ställer frågor som tydligt berör klientens ansvar för sin belägenhet.

Den del av bedömningen som rör vad klienten som person gör för att försörja sig själv kan kallas de personligt - moraliska aspekterna av orsaken till bidragssituationen eftersom de har en avgörande betydelse på den uppfattning som socialsekreteraren har om klienten och den uppfattning som klienten har om sig själv som en person med sina legitima eller illegitima anspråk på bistånd. (Kullberg 1994:57)

Dessa personligt - moraliska aspekter av orsaken till bidragsbehovet kommer tydligt fram i de observerade besökssituationerna. Frågan om klientens ansvar för sin egen situation inbegriper både förgången tid (hur tänkte du, hur gjorde du), nutid (vad gör du nu åt din situation) samt framtid (vad är du beredd att satsa, hur har du tänkt göra för att bli självförsörjande).

Blankettfasen innebär enligt Kullberg att ansökningsblanketten för socialbidrag ifylls eller kompletteras. Kullberg menar vidare att denna fas kan delas in i två olika moment; ifyllandet av person, familj och bostadsuppgifter respektive kontroll av klientens ekonomiska situation. Under mina observationer har det framgått att det första av dessa moment endast utförs när en helt ny socialbidragssökande är på besök. Ansökningsblanketten behandlas endast vid det första besöket hos socialsekreteraren. Däremot förekommer det andra momentet i samtliga observerade besökssituationer och detta ledde ibland till viss förvirring beträffande de handlingar som styrker utgifter och inkomster. Även om de helt nya klienterna i god tid före besöket hos socialsekreteraren erhåller skriftlig information om de handlingar som skall medtagas, och de återkommande klienterna erhåller information om detta av socialsekreteraren vid besöken, var handlingarnas antal och tolkning föremål för socialsekreterarens förtydligande och förklaring under besöken.

Sjöbos utformning av denna fas kan kopplas till Eko-gruppens metod då de intervjuade personerna i sin beskrivning av denna gett uttryck för att den möjliggör och inbegriper en ökad kontroll av klienternas ekonomi. Rönnlund bekräftar i sin bok ej detta i helt klara ordalag,³⁶ men anger att systemet med att fatta beslut på ansökningar först efter besökssituationerna ger socialsekreterarna möjlighet att noggrant bedöma och lära sig tolka verifikationer och intyg (Rönnlund 1992:53). Jag uppfattar detta som att kontrollen av klientens ekonomi är ett inslag som uppmuntras av den metod man i Sjöbo anser sig följa.

Kullbergs fas för uträkning och meddelande av beslut är representerad i Sjöbos arbetssätt; uträkning (preliminär) sker vid besöken medan beslut vanligen fattas och meddelas klienten först när ansökan har behandlats i samråd. Dock

³⁶ Vid Eko-gruppens handledning med Eileen Rönnlund var dock kontrollen av verifikationer och intyg en central punkt i diskussionen. Jag återkommer till detta längre fram

informerar klienten om normens storlek och innehåll samt om rutiner för beräkning och beslutsfattande. Tillvägagångssättet att fatta beslut först i efterhand medför vidare att Kullbergs fas för administrativa rutiner skjuts upp något, då denna innehåller information om regler för fortsatt erhållande av socialbidrag samt information om rutiner kring bidragets utbetalning. Dessa inslag täcks in i Sjöbo men inte under besökssituationen utan först när beslut har fattats och då klienten delges detta.

Besökstidens slut kännetecknas enligt Kullberg av att socialsekreteraren markerar detta för klienten (avslutningsfasen). Denna infaller även i Sjöbo, men för de klienter som tidigare besökt sociala avdelningen i Sjöbo förefaller besökstidens slut i likhet med redovisningen av inkomster och utgifter vara uppenbar redan innan socialsekreteraren har antytt någonting om det. Ett antagande jag därför gör är att besökssituationerna i Sjöbo har en grundstruktur som är gemensam i tillräckligt många avseenden för att den skall kunna memoreras av klienten även efter ett fåtal besök. Den enkla validitetskontroll jag utförde med tre klienter styrker detta antagande då ingen av dem ansåg att socialsekreteraren i något avseende arbetade annorlunda under de observerade besöken än vad de gjorde under de tidigare besökssituationerna när ingen observatör fanns i rummet.

Administration eller behandling?

Jönsson och Mosesson (1995) urskiljer i sin studie av arbetsmetod och socialbidrag fyra olika handläggningsmönster i socialbidragshandlingen; Administrativt, Administrativt och kurativt, Kurativt och administrativt samt Kurativt. Mönstren Administrativt och kurativt respektive Kurativt och administrativt avsåg här de ärenden där andra inslag än rent administrativa förekom, exempelvis insatser knutna till klientens ekonomi, bostad, arbete och hälsa. Det Kurativa mönstret avsåg insatser som även hade behandlande inslag. Ett delresultat av Jönsson och Mosessons undersökning var att en övervägande majoritet av de handlagda ärendena i sökandepopulationen var att hänföra till det enbart Administrativa handläggningsmönstret.

Hur ser det då ut i fallet Sjöbo? Under intervjuerna med socialsekreterarna framkom att arbetsmetoden innebär mer administration i och med den ökade kontrollen av klienters ekonomiska situation, men också att metoden syftar till att ge mer utrymme för "icke-administrativt arbete", t ex trepartssamtal och regelbundna besökstider med korta intervaller i syfte att stärka klientens resurser. Rönnlund (1992:53) skriver att hennes metod syftar till att arbeta med klienten och inte för eller över denne. Vidare nämns att klienter som fått avslag på sin ansökan om socialbidrag erbjuds annat bistånd som t ex hjälp ut i arbete. Ett konkret exempel på hur denna hjälp kan gestalta sig beskriver Rönnlund i det att

socialsekreteraren följer med klienten till arbetsförmedlingen i syfte att tala med, kontrollera samt stötta denne. (a a s 29)

Under observationerna hade jag svårt att urskilja någon del i den konkreta handläggningen av socialbidragsärenden som innehöll avsteg från den rena administrationen. Dialogen mellan socialsekreterare och klient innehåller förvisso inslag av stöd och uppmuntran av klientens väg mot ett självförsörjande, men mer kurativa inslag än så noterades inte. I varje arbetsrum som disponeras av Eko-gruppens socialsekreterare finns blädderblock tillgängligt i syfte att möjliggöra uppritandet av s k resurs- och hinderkartor³⁷ med klienten, men dessa användes ej under observationerna. Socialsekreterarna anser själva att den för närvarande höga arbetsbelastningen har en menlig inverkan på denna del i metodens tillämpning - möjligheten att utföra mer än ren administration under träffarna med klienten. Resurs- och hinderkarta bör uppritas i de allra flesta ärenden enligt socialsekreterarna, men i dagsläget gäller det att arbeta för att hinna med den mest nödvändiga administrationen. Socialsekreterarna menar dock att de trots den rådande arbetsbelastningen talar med klienterna om deras resurser, något jag noterade under klientbesöken.

Min tolkning av Jönssons och Mosessons handläggningsmönster är att de mönster som har kurativa inslag innebär koncentrerade insatser som fokuserar på något område utanför det som täcks av ren administration. Jönsson och Mosesson anger som exempel hjälp med att lösa budgetrådgivning eller jobbklubb. Utifrån denna tolkning är den handläggning jag observerat i Sjöbo att hänföra till det administrativa handläggningsmönstret. Dock är det enligt socialsekreterarna klart att arbetsmetoden innebär möjligheter att frånga detta om arbetsbelastningen lättar.

Efterarbete och vägledning i bedömningar

Under socialsekreterarnas besöksfria perioder, mellan besöken, under telefontiden samt då någon klient ej kommer på bokad tid, används arbetstid till att dokumentera och förbereda ärenden inför nästa samråd. Detta verkar ske utan någon insyn från kolleger eller chefer, men då alla Eko-gruppens arbetsrum är belägna i samma korridor finns och utnyttjas möjligheten att vid behov fråga kollegerna till råds. Ett annat inslag i efterarbetet utgörs av meddelande och verkställande av beslut. Under den dagliga och timslånga telefontiden har klienten

³⁷ Resurs och hinderkarta innebär en förteckning av de resurser respektive hinder som klienten upplevs ha framför sig på sin väg mot ett självförsörjande. Denna karta uppritas gemensamt av socialsekreteraren och klienten och verkar vara avsedd för att användas som ett pedagogiskt instrument i den fortsatta handläggningen och planeringen. Vidare visar resurs och hinderkartan för klienten att socialarbetaren tänker på honom/henne även mellan besöksstiderna enligt Eileen Rönnlund (samtal vid handledning i Sjöbo, 960416).

möjlighet att kontakta socialsekreteraren för att få reda på hur ansökan bedömts i samrådet och vilket beslut som har fattats. Vidare ger socialsekreteraren information om hur eventuellt beviljat socialbidrag betalas ut och om de regler som gäller för överklagande av beslut. Fasen för administrativa rutiner som Kullberg (1994:65-67) urskiljer och som jag kommenterat verkar infalla här.

Verkställandet av fattade beslut innebär antingen att beviljade socialbidrag betalas ut genom att socialsekreteraren med hjälp av datorn utfärdar postutbetalningar eller att skriftliga avslag formuleras och motiveras. Förutom SoL och Socialstyrelsens allmänna råd om socialbidrag (1992:4) finns i Sjöbo skriftliga riktlinjer för den egna socialbidragshandlingen. Enligt socialsekreterarna är dessa riktlinjer användbara trots sin "ålder"³⁸ då de främst innebär principiell vägledning i likhet med SoL. Utöver dessa riktlinjer finns ett antal stenciler från Eileen Rönnlund tillgängliga på arbetsplatsen. Dessa är av färskare datering än övriga riktlinjer och har ett mer detaljerat innehåll, exempelvis tolkningar av rättsfall rörande socialbidrag och bilinnehav. Vidare har socialsekreterarna sammanställt en pärm med aktuella domslut avseende överklagade beslut i den egna kommunen som bedöms ha en prejudicerande funktion. Under observationerna noterades inte att några skriftliga rättskällor användes i direkt anslutning till pågående ärendehandläggning. Däremot kontrollerades förteckningen av gällande socialbidragsnormer och högsta godtagbara bostadskostnader för socialbidragstagare rutinemässigt under klientbesöken och vid verkställandet av beslut.

Socialsekreterarna betonar att rättskällor med vägledande funktion är av stor vikt i arbetet och att arbetsmetoden de anser sig följa måste anpassas till dessa och i viss mån till kommunens förutsättningar. Avdelningschefen uttrycker sig kring detta: Vad man än gör när man jobbar med människor så måste man ha sunt förnuft och urskiljning med. Då fungerar det. Man kan inte låsa sig och säga att såhär är det och såhär gäller det för alla.

Denna uppfattning verkar vara spridd bland socialsekreterarna och ett exempel som en av dem nämner rör socialbidragstagande och bilinnehav: Eileen kanske är väldigt tuff när det gäller det här med bilar och vi måste ibland titta mellan fingrarna eftersom kommunikationerna är som de är i vissa delar av kommunen. Finns det inga allmänna kommunikationer så måste man ju ta hänsyn till detta och ge (klienterna) skäligt rådrum till att fundera på om de överhuvudtaget kan bo kvar eller om de måste flytta in till centralorten. Man måste ju titta på individen.

Jag finner att två former av avsteg från metodens ord kan sägas förekomma i Sjöbo - de som orsakas av en hög arbetsbelastning (mindre kurativa inslag i arbetet), och de som orsakas av metodens "lokala tillämpning" (metodens riktlinjer anpassas i viss mån till kommunala förutsättningar).

³⁸ Vid kontroll framkommer att flertalet av riktlinjerna ej uppdaterats sedan 1990. Uppdatering uppges vara en uppgift för avdelningens socionomkandidater och som ännu ej har utförts.

Ärendegenomgång

Under observationsdagarna inföll den månatliga ärendegenomgången för en av de observerade socialsekreterarna. Utrustad med varsin ärendeförteckning från datorns register träffas socialsekreteraren och 1:e socialsekreteraren för diskussion. Socialsekreteraren gör utifrån minnet och sin ärendeförteckning en översiktlig presentation av vart och ett ärende medan 1:e socialsekreteraren frågar och kommenterar. Presentationen påminner till sin struktur om det mönster jag kunnat urskilja vid ärendepresentationer under morgonsamråden men fokuserar mer på övergripande³⁹ fakta om person och situation än på specifika beslut och ansökningar. Vidare är planeringen inför framtiden central; vilka resurser och hinder har personen framför sig på sin väg mot ett självförsörjande och hur skall personens fortsatta kontakt med Eko-gruppen läggas upp? Däremot är orsaker till personernas bidragsbehov något som endast berörs i liten utsträckning. Det framkommer under genomgången att en del ärenden kan strykas från förteckningen då personerna bakom dessa funnit sysselsättning som möjliggör självförsörjande eller då ansvaret för personerna övertagits av annan myndighet.

Arbetsituationen vid Eko-gruppen i allmänhet och vid den föredragande socialsekreterarens tjänst i synnerhet diskuteras efter att samtliga ärenden har gått igenom. Det verkar stå klart både för 1:e socialsekreteraren och för socialsekreteraren att hög arbetsbelastning innebär en risk för att arbetet i Eko-gruppen avviker från arbetsmetoden. Då inga ytterligare resurser är att räkna med bedöms "prioritering" bland ärendena som nödvändig. Detta innebär att socialsekreteraren arbetar särskilt aktivt med vissa klientgrupper och mindre aktivt med andra. Konkret kan detta innebära att intervallen mellan besökstiderna hos socialsekreterarna förändras och blir olika långa för olika klienter. Dock är det maximala intervallet en månad oavsett vilken grupp i prioriteringsresonemanget som klienterna tillhör. Den grupp som vid observationstillfället är på tal för eventuell prioritering är ensamstående unga mödrar som är arbetslösa men som har barnomsorg ordnad. Denna klientgrupp anses ha stor intern variation avseende resurser och motivation till sysselsättning men anses samtidigt som generell grupp betraktad behöva extra hjälp till att "komma loss" från socialbidragstagandet och använda sina egna resurser.

Både 1:e socialsekreteraren och socialsekreteraren anser att det är genom en slags "analys" av ärendeförteckningen, t ex urskiljande av grupper i behov av extra prioritering, som man har chans att nå resultat. Enbart en månatlig uppräkningsanses vara verkningslös.

³⁹ Denna, mer övergripande fokusering, torde kunna förklaras av antalet ärenden som skall gås igenom. Vid den ärendegenomgång som observerades omfattade ärendeförteckningen 96 ärenden.

Rönnlund (1992:134-135) menar att socialarbetare regelbundet behöver "få hjälp att driva sin idé" och att den s k tjänstegenomgången kan bidra till detta. Huvuddrag i denna är mål, medel, tid och metodik och frågor som socialsekreterare och arbetsledare kan diskutera är om målet för klienten är riktigt; om medlen/ "kringkontakterna" fungerar; om tiden för att nå målet hålls samt om socialarbetaren klarar av att använda metodens förhållningssätt. Vidare är avslutandet av ärenden en viktig del i tjänstegenomgången.

Under den observerade ärendegenomgången noterades att diskussionen omfattade mål, medel och i viss mån tid. Klientens självförsörjande framstod som ett slutmål med olika antal delmål framför sig. På vägen mot målen spelar medlen, exempelvis allaktivitetshus och jobbsökargrupper, en central roll då klientens kontakt med dessa utgör steg mot målet och då resultatet av kontakten kan ge ännu en indikation på vilka resurser och hinder som klienten faktiskt har framför sig. Tidsfaktorn i målluppfyllelsen framstår som mindre central i samtalet men berörs särskilt när "prioritering" av vissa klientgrupper diskuteras. Däremot förs inte socialsekreterarens relation till arbetsmetodens förhållningssätt på tal utan den del av samtalet som rör metoden fokuserar snarare på arbetsbelastningens konsekvenser för dess tillämpning. Överlag verkar det som om detta inslag i arbetet är initierat av och förenligt med den arbetsmetod man anser sig följa.

Handledning

Som nämnts handleder Eileen Rönnlund⁴⁰ Eko-gruppen i Sjöbo en gång per månad⁴¹ sedan hösten 1994 då hennes metod började tillämpas. I handledningen deltar⁴² samtliga socialsekreterare i Eko-gruppen, i.e socialsekreteraren samt avdelningens två socionomkandidater. Hälften av handledningstiden är avsedd för behandling av enskilda socialbidragsärenden men utöver dessa diskuteras även Eko-gruppens situation, vad som hänt sedan senaste handledningen och aktuella frågor som berör socialbidragshantering allmänt. Liksom under Eko-gruppens samråd och ärendegenomgång presenterar socialsekreterarna sina ärenden i tur och ordning för gruppen och för handledaren. Handledaren ställer frågor och relaterar ärendena till aktuella rättsfall och till sin egen erfarenhet. De skriftliga handlingar och verifikationer som hör till ärendena studeras av handledaren och socialsekreterarna tipsas om hur dessa skall tolkas samt om vilka eventuella ytterligare handlingar som behöver ses innan beslut kan fattas.

⁴⁰ I det textavsnitt som innehåller referat av den observerade handledningen benämns Eileen Rönnlund genomgående för handledaren i syfte att hålla isär Rönnlund som handledare i Sjöbo och hennes bok (1992) som jag refererar till i texten.

⁴¹ Varje handledningstillfälle omfattar en hel arbetsdag.

⁴² Utöver den uppräknade personalen är även avdelningens missbrukssekreterare välkommen att delta i handledningen. Denna är dock frånvarande under det handledningstillfälle som observerades.

Handledaren använder blädderblock och skisserar de presenterade ärendena utifrån bl a tre teman; de frågor som socialsekreteraren behöver ha svar på; de kontrolluppgifter som skall begäras in i allmänhet och för specifika ärenden samt vad socialsekreteraren särskilt skall observera i kontakten med klienten. Ett exempel på det sistnämnda var vid observationen att socialsekreteraren bör hålla koll på att klienter ibland svarar på frågor med motfrågor och att den information som socialsekreteraren behöver för den ekonomiska utredningen därmed riskerar att försvinna om detta ej uppmärksammas. Efter att denna "avcheckning" utförts och diskuterats utförs rollspel av de presenterade ärendena; socialsekreterarna spelar klienter medan handledaren agerar socialsekreterare. Utifrån den information som framkommit i ärendena gör "socialsekreteraren" en pedagogisk demonstration av en tänkbar väg att hantera ärendet på i framtiden. I de observerade rollspelen verkade denna väg vara präglad av en kontinuerlig återföring till klienten av det sagda; missförstånd är till för att undvikas. Vidare noteras en tydlig struktur i de fingerade besökssituationerna där "socialsekreteraren" och "klienten" kontinuerligt gör överenskommelser eller kompromisser angående vad som skall avhandlas, av vem och i vilken ordning. "Socialsekreteraren" verkar i stort utgå från den avcheckning på blädderblocket som gjorts "före besöket" och arbetar för att kunna uppfylla de riktlinjer som denna meddelar.

Socialsekreterarnas förhållningssätt i arbetet är vidare något som handledaren kontinuerligt för in i diskussionen kring ärendehanteringens men som också diskuteras i sig. Ansvar, respekt, struktur, trygghet, feedback samt tydliggörande av resurser är termer som upprepas i dialogen och som vävs in i de blädderblocksskisser som handledaren gör. Förutom "avcheckning" inför besöken åskådliggörs enskilda klienters potentiella resurser och hinder för självförsörjande i s k resurs- och hinderkartor samt ansvarsfördelningen mellan olika enheter vid sociala avdelningen. Handledaren betonar att resurs- och hinderkartor bör påbörjas av socialsekreteraren innan klienten kommer till besöket då detta visar att socialsekreteraren tänker på klienten även när denne inte är på besök. Vidare bör socialsekreteraren här, liksom i metodens andra delar, aktivt arbeta för att se och tydliggöra resurser framför hinder. I annat fall finns risken för att klienten själv bara antecknar sina hinder i kartan och därför känner sig kränkt enligt handledaren.

Rönnlund (1992:139-141) skriver: "Handledningen skall stämma överens med - stärka förhållningssättet". Vidare beskriver hon att handledningen vid den egna arbetsplatsen gett möjlighet att se sig själv i yrkesrollen, klienten och arbetsgruppen.Handledning är en absolut nödvändighet enligt Rönnlund.

Det verkar som om handledningen är uppskattad och efterfrågad i Eko-gruppen. Den framstår som verkligt konkret då direkt vägledning i autentiska ärenden ges och då det förhållningssätt som handledare och arbetsgrupp anser sig ha

kontinuerligt kommenteras. Handledaren verkar fungera som en expert att rådgöra med kring svåra sakfrågor och kring förhållningsättet inför arbetet. En reflektion jag gör här är att handledningen har inslag av både fortbildning och personalvård, då flera moment i ärendediskussionerna innebar ett slags "undervisning" av socialsekreterarna samt då handledaren även konsulteras om arbetssituationen och förhör sig om vad som händer i Eko-gruppen. Handledningen framstår som en uppenbar följd av Eko-gruppens metodtillämpning då metodens "upphovskvinna" själv handleder och har gjort så sedan metodens införande i Sjöbo.

Attityder till det egna arbetssättet och till andra

Överlag har en mycket positiv hållning till metoden framförts av de intervjuade tjänstemännen och politikern. De menar t ex att socialbidrag i kombination med tydliggörande av klientens resurser är fruktbart och att metoden innebär ett mer meningsfullt och roligt arbete tillsammans i Eko-gruppen. Samtidigt verkar det finnas en utbredd uppfattning om att metoden i tillämpning inte alltid för med sig positiva konsekvenser. En socialsekreterare menar att:

Jag tycker att den (metoden) är förenlig med SoL utifrån det att där står att man skall frigöra människors resurser och inte bara titta på den delen att behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Sen finns det de som säger att de jobbar med denna metoden och kanske har infört jobbsökarlistor. Då tror jag att det blir fel om man inte tar reda på vad det är för människa och vad denne har för resurser. Det är viktigt att lägga ribban på rätt nivå.

Av detta citat följer en positiv grundattityd till metoden som samtidigt indikerar en kritisk inställning till ofullständig tillämpning av densamma. Ingen av socialsekreterarna har arbetat efter metoden innan den infördes i Sjöbo, däremot har samtliga erfarenhet av annat arbete med socialbidrag, antingen i Sjöbo innan metoden började tillämpas eller i andra kommuner. Socialsekreterarnas tidigare erfarenheter verkar utgöra ett referensmaterial som ofta har negativ laddning i formulandet av den egna attityden till den nuvarande arbetsmetoden. En av dem beskriver sina upplevelser av arbete med socialbidrag i en annan kommun som inte tillämpade Eileen Rönnlunds metod:

Ett besök kunde ta fem minuter och man träffades en gång i månaden. Det var hur ser situationen ut, den är oförändrad, okej. Det är ju ganska kränkande faktiskt för det känns ju inte som någon bryr sig.

Socialsekreterarna menar att man sällan nådde några resultat i arbetet med klienterna utan att de istället tenderade att vara i behov av socialbidrag allt längre tider. I Eko-gruppen är uppfattningen att arbete och aktivitet är av godo för människan, det anses ge struktur i tillvaron och en identitet i samhället. Socialbidrag anser man vara en befogad rättighet när man gjort allt som står i ens makt för att klara sig själv och detta ändå inte går. Socialsekreterarna betonar att bidragsperioder bör vara korta och bland annat tillgodose akuta behov.

Socialsekreterarna förefaller vara nöjda med metodens tillämpning i Sjöbo. Dock har de konstaterat att hög arbetsbelastning innebar avsteg från metoden, något de är kritiska mot. En socialsekreterare menar att:

Om politikerna tar sig tid att lyssna på sina anställda och om vi har en fungerande kommunikation tror jag att det kan fungera alldeles utmärkt. Vi har fått det mer slitigt men det ser inte ut som om vi får mer resurser.

Av detta citat uttolkar jag att de förändringar man i Eko-gruppen vill ha till stånd vänder sig utanför metodinslaget i det faktiska och konkreta arbetet.

Socialsekreterarna har ej gett uttryck för någon kritik mot varken metoden eller dess förhållningssätt och menar att socialbidragshandlingen skiljer sig åt mellan olika kommuner beträffande förekomst av metodinslag och beträffande utförandet av det faktiska arbetet. Detta grundar de i sin egen erfarenhet och menar att dessa skillnader i arbetssätt är att hänföra till tillämpningen av Eileen Rönnlunds metod.

Reaktioner på arbetet

De intervjuade personerna uppger att tillämpningen av metoden lett till både positiva och negativa reaktioner bland klienterna. Vanliga punkter som överklagas rör vems definition av begreppet aktivt arbetssökande som skall gälla, regler för innehav av bil vid socialbidragsansökan, regler för de nödvändiga handlingar som skall verifieras och kontrolleras samt regler för innehav av eget företag vid socialbidragsansökan. Överklaganden av fattade beslut får sägas vara negativa reaktioner på arbetssättet, men enligt socialsekreterarna förekommer även positiva reaktioner som är att hänföra till metoden. En socialsekreterare menar att:

Jag tycker inte att de verkar missnöjda med att vi har det upplagt som vi har det. De förstår varför vi har det och många klienter är positiva till att regelbundet komma och visa jobbsökarlistan en gång i veckan.

Socialsekreterarna ser dock en klientgrupp som reagerar mer negativt än andra i de nyinflyttade kommuninvånarna som fått socialbidrag i andra kommuner tidigare. En socialsekreterare upplever att:

Om det kommer någon hitflyttande från Malmö där de har fått pengar på studs kanske, de blir ju förvånade och vill ha sina pengar med detsamma, varför kan du inte besluta nu? Jag vill ha en check idag.

I dessa situationer tenderar en viss irritation att uppstå och i exemplet ovan är irritationens orsak samrådsrutinen, att socialbidrag generellt inte beviljas under besöksituationen. Denna rutin som ”kom med metoden” avviker från vissa andra kommuners diton, vilket ytterligare styrker att socialbidragshandlingen ser olika ut i olika kommuner och att skillnader kan vara hänförliga till någon dokumenterad metod.

Vidare urskiljer man i Sjöbo en annan klientgrupp som varit särskilt negativ till de förändringar i arbets sättet som metoden förde med sig i de s k "övergångsklienterna", d v s de som var socialbidragstagare före, under samt efter metodens introduktion. Dessa upplevde förändringen som egendomlig och ansåg att det nya systemet var konstigt. Överklagande och klagomål på arbetet ökade under en tid men minskade i samband med att socialnämnden i slutet av 1994 tog beslut på att i socialbidragsberäkningen framöver tillämpa den av Socialstyrelsen rekommenderade bruttonormen som kommunen tidigare legat under⁴³.

En uppskattning som tjänstemännen gör är att antalet överklaganden inte har ökat sedan metoden infördes men att andelen överklagande p g a att klienten ej ansetts som aktivt arbetssökande har stigit. Denna ökning motsvarar ungefär det antal överklagande av socialbidragsnormens storlek som "försvann" i och med att Socialstyrelsens norm började tillämpas. Vidare är det en spridd uppfattning bland de intervjuade personerna att länsrätten i de flesta fall gör likadana bedömningar av de överklagade besluten som socialsekreterarna. En genomgång av 20 stycken⁴⁴ länsrättsdomar avseende överklagade beslut om socialbidrag i Sjöbo kommun under åren 1993-1995 bekräftar tjänstemännens uppskattningar om orsak, förekomst samt resultat av överklagan.

Förutom överklagan av beslut kan i Sjöbo ytterligare en typ av klientreaktion ses som är att hänföra till socialsekreterarens bemötande av klienten samt lång handläggningstid. Detta då länsstyrelsen har pågående tillsynsärende⁴⁵ i kommunen och då en representant för Länsstyrelsens sociala enhet uppger sig emellanåt bli uppringd av klienter från Sjöbo med anledning av dylika klagomål. Tjänstemännen i Sjöbo verkar vara väl medvetna om denna reaktion och avdelningschefen berättar att vägar för att kunna hantera dessa problem finns. Under den tid som denna chef hade befattningen 1:e socialsekreterare och blev uppringd av klagande klienter anordnades sammankomster där 1:e socialsekreteraren, klienten och den ansvarige socialsekreteraren gemensamt diskuterade igenom situationen och eventuella missförstånd än en gång samt bad varandra om ursäkt i förekommande fall. Enligt avdelningschefen gick flertalet av dessa träffar bra och möjliggjorde en fortsatt kontakt mellan socialsekreterare och klient. Under observationsperioden infaller vidare justitieombudsmannens, JO:s⁴⁶, granskning av verksamheten vid sociala avdelningen, vars resultat också får anses som en reaktion på arbetet och arbetsmetoden. Enligt tjänstemännen fick Eko-

⁴³ I de nu gällande normbestämmelserna utgår man från Socialstyrelsens rekommenderade norm men har "brutit ut" vissa delar av den som kan utges efter särskild prövning.

⁴⁴ Vid Länsrättens i Malmö arkiv är alla domar i sociala mål kronologiskt ordnade efter dag för domslut men ej sorterade efter kommun och typ av överklagat beslut. Eftersom framletandet av socialbidragsdomar från Sjöbo därmed blev ett mycket tidsödande arbete begränsades min genomläsning till de 20 domar som nämnts och som lokaliserades under en dags besök på Länsrätten.

⁴⁵ Tillsynsärende avser här länsstyrelsens granskning av verksamheten utifrån inkomna klagomål.

⁴⁶ Utöver Socialstyrelsen och Länsstyrelsen har JO tillsyn över socialnämnderna, dess ledamöter och dess personal (Westerhäll 1990:237).

gruppen inga anmärkningar. Vidare ansåg JO att de fattade socialbidragsbeslut som granskats var bra.

Rönnlund (1992:50) skriver att klienter vid hennes arbetsplats uppmuntrades att överklaga avslagsbeslut och att rättsfallen har visat att socialsekreterarens bedömning oftast är riktig. Vidare anser hon det vara av stor vikt att få beslut rättsligt prövade. I Sjöbo noterades ingen direkt uppmuntran till överklagande men väl en beredskap för att hantera problem som kan uppstå mellan socialsekreterare och klient i besökssituationerna. Då detta inslag av beredskap innebär medverkan av en chef tolkar jag det som en del av Eko-gruppens arbetssätt. Denna del kan dock ej direkt hänföras till Eileen Rönnlunds metod i tillämpning utifrån det som finns dokumenterat om den och utifrån det som framkommit i undersökningen.

Sammanfattning

Det har framgått av undersökningen att Eko-gruppen i Sjöbo kommun anser sig arbeta efter Eileen Rönnlunds metod. Denna antogs 1994 p g a att socialsekreterarna upplevde otillfredsställelse med det dittillsvarande arbetssättet och då en förväntad effekt av metoden var minskning av kommunens socialbidragsutgifter. Vid metodens introduktion infördes olika rutiner och tillvägagångssätt i det konkreta arbetet med socialbidrag. Dessa är överlag möjliga att hänföra till det som finns dokumenterat om Rönnlunds metod. Vidare ger intervjupersonerna uttryck för att i sitt arbete tillämpa dessa, något som både styrks genom deras utsagor och av de deltagande observationer som gjorts. Utöver rutiner och tillvägagångssätt anses metoden bygga på ett förhållningssätt, en grundsyn på människan som innebär att alla har resurser, enligt Rönnlund och intervjupersonerna. Samtliga intervjupersoner anser sig ha detta förhållningssätt och undersökningen visar att detta kan noteras i arbetet med socialbidrag. Rönnlund har regelbunden kontakt med Eko-gruppen i den månatliga handledningen där hon undervisar och vägleder dem i metoden.

Metoden anses kunna ge ökade möjligheter till handläggningsmönster med kurativa inslag men detta försvåras av den rådande höga arbetsbelastningen på Eko-gruppen. Den handläggning som observerats har främst haft karaktären av att vara administrativ.

Både positiva och negativa reaktioner på socialbidragshanteringen i Sjöbo kan skönjas från klienter och från myndigheter. Samtliga intervjuade personer uttrycker en positiv attityd till metoden i sig och, med viss reservation, till den egna tillämpningen av den. Reservationen är dock inte att hänföra till metoden i sig utan till den resurstilldelning som anses påverka dess tillämpning. Vid metodens introduktion utökades Eko-gruppen med två projektjänster och i nära

anslutning till introduktionen förändrades normbeloppen i socialbidragsberäkningen till samma nivå som Socialstyrelsen rekommenderar.

De socialsekreterare som medverkar i undersökningen har samtliga erfarenhet av arbete med socialbidrag i andra kommuner med andra arbetssätt eller av arbete i Sjöbo kommun innan metoden introducerades. Deras upplevelser av tidigare arbete är att det i väsentliga avseenden skilde sig från det nuvarande arbetet och att de trivs bättre med att arbeta efter Rönnlunds metod, något som indikerar att arbetssätt mellan olika kommuner skiljer sig åt och att skillnader kan hänföras till en dokumenterad arbetsmetod i tillämpning.

Vidare har det framkommit att vissa avsteg görs från Rönnlunds metod i arbetet. Tjänstemännen förefaller väl medvetna om dessa och uppvisar en kritisk attityd till de som orsakas av hög arbetsbelastning. En annan orsak kan sägas vara att kommunen har utformat en lokal tillämpning av metoden. Avsteg verkar dock endast vara representerade i de rutiner och tillvägagångssätt som anses vara en del av metoden medan några avsteg från förhållningssättet, en annan del av metoden, ej har kunnat märkas.

Metod eller pseudometod - en avslutande tolkning

Sunesson definierar begreppet metod i socialt arbete som:

...ett *medvetet* sätt att använda vissa arbetsmedel och åtgärder för klienter eller sociala system som man förstår sig på eller vars tillstånd man åtminstone tror sig känna, där man har en *avsikt* med sitt arbete och ett antagande om på vilket sätt ingripandet kommer att förändra tillståndet för människorna man arbetar med. (Sunesson 1981:69-70, förf:s kurs)

Vidare benämner Sunesson det som inte faller inom ramen för en metod enligt denna definition för "pseudometod", något som mycket av det sociala arbete som socialarbetare utför är att hänföra till enligt honom. Sunessons kriterier för metoder är enligt min tolkning av hans definition fem:

1. medvetet agerande,
2. användning av arbetsmedel,
3. kännedom om arbetsmaterialet,
4. avsikt med arbetet,
5. antagande om effekt.

Den studerade Eko-gruppen uppvisar medvetenhet i sitt arbete då de i stort följer de direktiv i arbetet som metoden meddelat dem. Likaså använder de arbetsmedel, tid, krav, och stöd etc i arbetet med de människor som de har utbildning och erfarenhet för och därav troligen viss kännedom om. Avsikten med arbetet är uppenbar då man vill hjälpa klienten bort från socialbidragstagande och antaganden om arbetets effekter kan sägas utgöras av den tilltro till metoden som

uttrycks i personliga attityder till densamma och som torde medverka till att metoden ännu tillämpas. Förekomst av pseudometod kan möjligen ses i den del av metodtillämpningen som är resultatet av avsteg från metodens rutiner och tillvägagångssätt då alla arbetsmedel ej längre kan användas i samma utsträckning som tidigare.

Den definition av begreppet metod som Brante och Fasth (1982:70) ger och som återgetts tidigare i texten förklarar begreppet metod som "ett systematiskt och planerat tillvägagångssätt". Min tolkning är att även denna definition är tillämplig på det arbetssätt man har i Sjöbo och det som Rönnlund benämner en metod då det har noterats i undersökningen att en grundstruktur i arbetet verkar finnas och då metoden meddelar en stegvis vägledning i ett antal olika avseenden.

Eko-gruppen i Sjöbo kommun gör goda anspråk på att arbeta efter en metod som i sig gör goda anspråk på att vara en metod enligt Sunessons och Brante och Fasths definitioner av detta begrepp och min avslutande tolkning.

Som avslutning vill jag ånyo kommentera undersökningens kärnfråga, överensstämmelse mellan tanke och handling i socialbidragshandlingen, utifrån tre av de teman som respondenterna i Sjöbo använt i beskrivningen av sin arbetsmetod: tid, aktivitet samt resurser och hinder. Beträffande dessa teman menar socialsekreterarna, i enighet med Rönnlund, att möjligheten att erbjuda klienter täta besökstider samt trepartssamtal skall finnas; att arbetet efter metoden innebär att medelst egen aktivitet aktivera klienterna samt att alla har resurser men att en del individer behöver hjälp för att själva kunna se dem.

Hinder för självförsörjning kan finnas vilket skall beaktas vid bedömningen av rätten till bistånd. Observationerna som utförts inom undersökningens ram visar dock en bild som ej är överensstämmande med respondenternas och Rönnlunds i dessa avseenden. Systemet med avsättande av mycket tid per ärende visar sig ta uppenbar skada av den uppgivna höga arbetsbelastningen, vidare visar sig handläggningen till stor del följa ett s k administrativt handläggningsmönster med relativt små inslag av aktivitet utanför den rena administrationen. Kvarstår resurser och hinder, något som bland annat berörs i den administrativa rutin som arbetssockarlistorna innebär. Vissa av respondenterna har betonat vikten av att "alla delar" finns med i metoden och utifrån det ovanstående är det frågan om så är fallet i Sjöbo, om man faktiskt arbetar som man säger sig göra? Avstegen finns det dock medvetenhet om och omständigheter som anges ha orsakat dessa återfinns i arbetsbelastningen och i kommunens förutsättningar för metodens tillämpning. Socialsekreterarna är vidare kritiska mot de avsteg som de anser att arbetsbelastningen orsakat samtidigt som de inser nödvändigheten av en "lokal" tillämpning av metoden.

Möjligheten finns att arbetsbelastningen sjunker av sig själv, i annat fall torde frågan om ytterligare resurstilldelning behöva aktualiseras.

Slutligen kan sägas att Eko-gruppen i Sjöbo är intresserade av att arbeta än mer i enighet med Rönnlunds metod så fort tillfälle ges. Socialsekreterarna tror på metoden och dess effekter för klienterna. Vad som ej skall glömmas bort i sammanhanget är att Eko-gruppen ej haft fler klagomål på arbetet med socialbidrag sedan metoden började tillämpas 1994. Likaväl har klagomålen ej försvunnit utan tagit nya uttryck med inriktning mot exempelvis systemet med arbetssökarlistor för klienterna. Metoden är ingen renodlad problemlösare för kommunen eller lyckobringare för klienterna. Arbetsbelastningen för socialsekreterarna grundas dels i att fler individer behöver bidrag men även i att de som redan uppbär socialbidrag behöver göra det längre tider. Utifrån detta ges kontinuerligt utrymme att ifrågasätta, ompröva och förbättra metoden, något som även kan motiveras av att det finns pågående tillsynsärenden hos länsstyrelsen avseende Sjöbos socialbidragshantering, att klienter emellanåt framför klagomål till länsstyrelsens sociala enhet och då antalet överklagade beslut ej har förändrats sedan 1994.

1. Hur skulle du vilja beskriva och karaktärisera den kommun och den organisation du arbetar i?
2. Hur ser arbetssituationen ut vid den enhet inom den enhet som arbetar med socialbidrag?
3. Kan du urskilja några särskilda klientgrupper eller ärendetyper som dominerar i din kommun?
4. Hur skulle du vilja beskriva den arbetsmetod som man uppger sig tillämpa i Er socialbidragshantering?
5. Vad föranledde er att börja arbeta på detta sätt?
6. Vad hände i kommunen när metoden började tillämpas?
7. Beskriv din attityd till arbetsmetoden, arbete och socialbidrag.
8. Vilka reaktionen upplever du att er arbetsmetod i socialbidragshanteringen har fått från klienter och andra myndigheter?
9. Upplever du att den arbetsmetod ni följer i socialbidragshanteringen passar in i den kommun och i den organisation där du arbetar?

Referenser

- Abrahamson, M (1990) *Från var sin sida av skrivbordet: 87 klienter och deras handläggare om socialtjänstens insatser*. Stockholm: Stockholms socialförvaltning.
- Andersson, M (1991) *Bort från bidragsberoendet - om alternativ till socialbidrag*. Stockholm: Svenska Kommunförbundets förlag.
- Bergmark, Å (1987) *Bara pengar: en studie av renodlad socialbidragshandläggning i Eskilstuna*. Stockholm: Univ, Socialhögskolan.
- Bergmark, Å (1991) *Socialbidrag och försörjning - en studie av bidragstagande bland ensamstående utan barn*. Rapport i socialt arbete nr 55 - 1991. Stockholms universitet: Socialhögskolan.
- Berner, B (1989) *Kunskapens vägar*. Lund: Arkiv
- Brante, T & Fasth, E (1982) *Termer i sociologi*. Stockholm: Liber.
- Brenner, P (1993) *Från novis till expert*. Lund: Studentlitteratur.
- Bruzelius, A & Nasenius, J (1982) *Socialtjänstens termer och begrepp*. Skeab.
- Cedersund, E (1992) *Från personligt problem till administrativt beslut*. Linköping: SIC 33:1992.
- Collins English Dictionary (1991)
- Egidius, H (1978) *Riktningar i modern pedagogik*. Lund: Natur och kultur.
- Fahlberg, G & Magnusson, N (1994) *Socialtjänstlagarna - bakgrund och tillämpning*. Stockholm: Liber.
- Filosofi lexikonet (1988) Eskilstuna: Forum.
- Forslind J, Thulestedt B-M (1993) *Lärande organisationer*. Stockholm: FA-rådet Publica.
- Gerdman, A (1993) *Socialsekreterarna måste ta strid för sin professionella status*. Socionomen (5) 66-67.
- Goffman E, (1970) *När människor möts*. Stockholm: Aldus/Bonnier.

- Goffman E, (1988) *Jaget och maskerna*. Stockholm: Rabén Prisma.
- Granath, C (1996) *Glest mellan högutbildade i glesbygd*. Sydsvenska dagbladet 1996-05-03.
- Gustafsson, B, Hydén, L-C, Salonen, T (1992) *Beslut om socialbidrag i storstäder*. Malmö: Sekretariatet för sociala studier, Skriftserie 4:90.
- Halleröd, B (1988) *Socialbidragstagande i kommunerna 1980 och 1985*. Umeå: Universitetet.
- Hasenfeld, Y (1983) *Human Service Organizations*. New Jersey: Prentice & Hall.
- Holgersson, L (1988) *Socialtjänst*. Stockholm: Tiden.
- Hydén, L-C (1989) *Socialbidragstagare i Stockholm 1988/89*. Stockholm.
- Hydén, L-C (1991) *Moral och byråkrati. Om socialbidragsansökningar*. Stockholm: Sockholms socialförvaltning FoU-byrån, rapport 1991:7.
- Hydén, L-C m fl (1995) *Att besluta om socialbidrag*. Stockholm: Socialstyrelsen, CUS 1995:1.
- Jonasson, L och Strid, L (1995) *Klientenkäter räcker inte som kvalitetsmått inom individ och familjeomsorgen*. Socionomen 1995:4.
- Jönsson, L R & Mosesson, M (1995) *Arbetsmetod och socialbidrag - en studie av socialbidragshantering*. Helsingborgs stad: stencil.
- Knutsson, G & Stridsman, K (1988) *Fattiga i Sverige: vem behöver socialbidrag och varför?* Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Kristensson, P-O & Landahl, E (1985) *Förnedrande arbetssätt i Alby - ord står mot ord*. SSR- tidningen (14): 4-6.
- Kullberg, C (1994) *Socialt arbete som kommunikativ praktik*. Linköping: Tema Kommunikation.

- Landahl, E (1984) *Omorganisation och nya arbetsmetoder*. Socionomen (7): 15-17.
- Larsson, J (1986) *Socialbidrag i Skärholmen - vad hände 1984?* Stockholm: Socialförvaltningen, FoU-byrån.
- Ljungdahl, B (1989) *Socialbidragsutvecklingen i ett nybyggt bostadsområde i Stockholm: april 1985-februari 1988*. Stockholm.
- Länsstyrelsen i Malmöhus län (1995) *Sammanställning av socialbidragsnormer i länet under 1995*. Malmö: stencil.
- Merriam, S B (1994) *Fallstudien som forskningsmetod*. Lund: Studentlitteratur.
- Molander, B (1993) *Kunskap i handling*. Göteborg: Daidalos.
- Mosesson, M & Ohlsson, J (1987) *Socialbidrag - att bli beroende*. SiV-projektet rapport IV, delstudie 1986. Malmö socialförvaltning: stencil.
- Mosesson, M (1993) *Beslut om socialbidrag i Helsingborg*. Stencil: Helsingborgs kommun.
- Nilsson, S (1984) *Ovanåkersmodellen - utvärdering av bruttonorm för socialbidrag i Ovanåkers kommun*. Socialstyrelsen redovisar 1984:8.
- Persson, M (1985) *I Botkyrka kommuns utredning framstår Socialstyrelsens anklagelser mot Alby i ny dager*. SSR-tidningen (21) 8-9.
- Persson, Å (1996) *Uppsalamodellen" - en studie av modellens tillämpning*. Magisteruppsats Socialhögskolan. Lund: stencil
- Pettersson U (red.) (1994) *Socialtjänstens klientarbete*. Lund: Studentlitteratur.
- Rönnlund, E (1992) *Socialt arbete - att se möjligheter*. Stockholm: Almkvist och Wiksell.
- Salonen, T (1993) *Margins of Welfare*. Kristianstad: Hällestad Press.
- Salonen, T (1994) *Välfärdens marginaler*. Stockholm: Publica.
- Socialstyrelsen (1988) *Socialbidrag på enklare sätt? - om förenklad socialbidragshantering*. Pm 1988:23.

- Socialstyrelsen (1992) *Socialbidrag*. Allmänna råd från Socialstyrelsen 1992:4.
- Socialstyrelsen (1996) *Socialbidrag under fjärde kvartalet och hela året 1995*. Statistik, socialtjänst 1996:1
- SOU 1994:139 Ny socialtjänstlag.
- SOU 1995:58 Kompetens och kunskapsutveckling : om yrkesroller och arbetsfält
inom socialtjänsten : delbetänkande av Socialtjänstkommittén.
- SOU 1995:86 Dokumentation och socialtjänstregister : slutbetänkande av Socialtjänstkommittén.
- Statistiska centralbyrån (1996) *Statistisk årsbok 1996*. Stockholm: Norstedts.
- Stemme, L & Wiberg, I (1995) *Lärande organisationer och värdeskapande ledarskap*. Stockholm: Stemme & Wiberg AB.
- Sunesson, S (1981) *När man inte lyckas - om hinder, vanmakt och oförmåga i socialt arbete*. Stockholm: Almqvist och Wiksell.
- Svedin, A-M (1995) *Socialarbetarna kan inte prata med klienterna*. Väl och ve (4) 15-17.
- Svensson, B-M (1993) *Socialbidrag: normer och kostnader - en jämförande undersökning*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Westerhäll, L (1990) *Den svenska socialrätten*. Stockholm: Norstedts.
- Westlund, P (1991) *Socialbidrag - mål organisation och arbetssätt*. Lund: Studentlitteratur.
- Wollters, S (1993) *Socialarbetarna hittar ständigt på nya anledningar för avslag*. Socionomen (3) 8-10.
- Wollters, S (1994). *Politikerna i Marks kommun överväger att frångå Uppsalamodellen*. Socionomen (5) 40-41.
- Wålander, H (1995) *Individ och familjeomsorgen i Örebro län*.

I serien **MEDDELANDEN FRÅN SOCIALHÖGSKOLAN** har utkommit:

- 1981:1 **FOSTERBARNSVÅRD OCH EKONOMI** av Peter Westlund
- 1981:2 **EN ALKOHOLENKÄT - OCH VAD SEN DÅ? En modell för alkoholundervisning i en sjätte klass** av Inger Farm och Peter Andersson
- 1981:3 **PSYKOLOGIN I SOCIALT ARBETE: EN PEDAGOGISK DISKUSSION** av Eric Olsson och Christer Lindgren
- 1982:1 **VAD BÖR EN KURATOR KUNNA?** av Karin Stenberg och Britta Stråhlén
- 1982:2 **LVM BAKGRUND OCH KONSEKVENSER** av Peter Ludwig och Peter Westlund
- 1982:3 **INSYN - ETT FÖRSÖK TILL INSYN I ARBETSMILJÖN PÅ EN SOCIALFÖRVALTNING. En intervjuundersökning** av Pia Bivered, Kjell Hansson, Margot Knutsson och P-O Nordin
- 1983:1 **AVGIFTER PÅ SOCIALA TJÄNSTER - principer och problematik** av Per Gunnar Edebalk och Jan Petersson
- 1983:2 **EN INDELNING AV RÄTTEN - hjälpmedel vid inläsning av juridiska översiktskurser** av Lars Pelin
- 1983:3 **OM SOCIALA OMRÅDESBESKRIVNINGAR** av Verner Dénvall, Tapio Salonen och Claes Zachrison
- 1983:4 **DE MANLIGA FOLKPENSIONÄRERNA I ESLÖV - Arbete, inkomst och levnadsförhållanden 1945-1977. Del I Förhållanden 1977** av Åke Elmér
- 1983:5 **PSYKOLOGISKA FÖRKLARINGSMODELLER I SOCIALT ARBETE** av Alf Ronnby
- 1983:6 **FACKFÖRBUNDENS SJUKKASSEBILDANDE. EN STUDIE I FACKLIG SJÄLVHJÄLP 1886-1910** av Per Gunnar Edebalk
- 1984:1 **DE MANLIGA FOLKPENSIONÄRERNA I ESLÖV - Arbete, inkomst och levnadsförhållanden 1945-1977. Del II Utvecklingen 1945-1977** av Åke Elmér
- 1984:2 **FRÅGETEKNIK FÖR KVALITATIVA INTERVJUER - En sammanställning** av Hans-Edvard Roos
- 1984:3 **AKTIONSFORSKNING SOM FORSKNINGSSTRATEGI** av Kjell Hansson
- 1984:4 **FÖRÄNDRINGSPROCESSER INOM GRUPPER OCH ORGANISATIONER I PSYKOLOGISK OCH SOCIALPSYKOLOGISK BELYSNING** av Eric Olsson (SLUT)
- 1984:5 **ROLLSPEL - TILLÄMPNING OCH ANALYS** av Kjell Hansson

- 1985:1 **IDROTT OCH PSYKOSOCIALT ARBETE** av Kjell Hansson
- 1986:1 **ARBETSRAPPORT. Att arbeta på barn- och ungdomsinstitution - en pilotstudie** av Leif Roland Jönsson
- 1986:2 **DE MANLIGA FOLKPENSIONÄRERNA I ESLÖV - Arbete, inkomst och levnadsförhållanden 1945-1977 (1983). Del III Utvecklingen inom oförändrade grupper** av Åke Elmér
- 1986:3 **UNGDOMAR, SEXUALITET OCH SOCIALT BEHANDLINGSARBETE PÅ INSTITUTION - Intervjuundersökning bland personalen på tre hem för vård eller boende i Skåne** av Maud Gunnarsson och Sven-Axel Månsson
- 1987:1 **FATTIGVÅRDEN INOM LUNDS STAD - den öppna fattigvården perioden 1800-1960** av Verner Denvall och Tapio Salonen
- 1987:2 **FORSKNINGSETIK OCH PERSPEKTIVVAL** av Rosmari Eliasson (SLUT)
- 1987:3 **40 ÅRS SOCIONOMUTBILDNING I LUND** av Åke Elmér
- 1987:4 **VÄLFÄRD PÅ GLID - RESERAPPORT FRÅN ENGLAND** av Verner Denvall och Tapio Salonen
- 1987:5 **ATT STUDERA ARBETSPROCESSEN INOM SOCIALT BEHANDLINGSARBETE** av Leif Roland Jönsson
- 1987:6 **SOCIALTJÄNSTLAGEN OCH UNGA LAGÖVERTRÄDARE** av Anders Östnäs
- 1987:7 **FORSKAREN I FÖRÄNDRINGSPROCESSEN** av Eric Olsson
- 1988:1 **EN UPPFÖLJNING AV BARN SOM SKILTS FRÅN SINA FÖRÄLDRAR** av Gunvor Andersson
- 1988:2 **THE MAN IN SEXUAL COMMERCE** av Sven-Axel Månsson
- 1988:3 **FRÅN MOTSTÅND TILL GENOMBROTT. DEN SVENSKA ARBETSLÖSHETSFÖRSÅKRINGEN 1935-54** av Per Gunnar Edebalk
- 1988:4 **MALMÖ - i kulmen av fattigdomscykeln** av Tapio Salonen
- 1988:5 **PROJEKT ÖSTRA SOCIALBYRÅN - en processbeskrivning av ett förändringsarbete med förhinder** av Anna Meeuwisse
- 1988:6 **UTDELNINGEN AV SPRUTOR TILL NARKOMANER I MALMÖ OCH LUND** av Bengt Svensson
- 1988:7 **HEMTJÄNSTEN PÅ 2000-TALET** red av Peter Andersson
- 1989:1 **FATTIGLIV** av Gerry Nilsson

- 1989:2 **MAKT OCH MOTSTÅND - aspekter på behandlingsarbetets psykosociala miljö** av Leif R Jönsson
- 1989:3 **FOSTERHEMSFÖRVALTNINGEN** av Bo Vinnerljung
- 1989:4 **GUSTAV MÖLLER OCH SJUKFÖRSÅKRINGEN** av Per Gunnar Edebalk
- 1990:1 **DET ÄR RÄTT ATT FRÅGA VARFÖR - undersökningar om socialt arbete** red av Verner Denvall
- 1990:2 **SCENFÖRÄNDRING - FORSA-symposiet Helsingborg/Gilleje**
- 1990:3 **KULTURMÖTEN INOM SOCIALTJÄNSTEN - erfarenheter och reflektioner** red av Immanuel Steen
- 1990:4 **HEMMABOENDEIDEOLOGINS GENOMBROTT - åldringsvård och socialpolitik 1945-1965** av Per Gunnar Edebalk
- 1991:1 **PROJEKTILLVARO - en processanalys av ett socialbyråprojekt** av Anna Meeuwisse
- 1991:2 **ORGANISATIONENS PÅVERKAN PÅ SJUKFRÅNVARON - hur en forskningsprocess och en personlig utvecklingsprocess kan integreras med hjälp av handledning** av Katrin Tjörvason
- 1991:3 **SEXUALITET OCH SOCIALT ARBETE PÅ INSTITUTION** av Åsa André
- 1991:4 **MIND THE GAP - en reseberättelse från England 1-8 april 1990** av Mats Dahlberg, Jan Lanzow Nilsson, Margot Olsson och Claes Norinder (red)
- 1991:5 **DRÖMMEN OM ÅLDERDOMSHEMMET - Åldringsvård och socialpolitik 1900-1952** av Per Gunnar Edebalk
- 1992:1 **POLICY, INTEREST AND POWER. Studies in Strategies of Research Utilization** av Kjell Nilsson
- 1992:2 **STÖD OCH AVLASTNING. Om insatsen kontaktperson/-familj** av Gunvor Andersson
- 1992:3 **REHABILITERING AV TORTYRSKADADE FLYKTINGAR I MALMÖ. Utvärderingsrapport** av Norma Montesino
- 1992:4 **MÅL, VERKSAMHETSMEDEL OCH BEHANDLINGSIDÉER I TVÅ MÄNNISKOBEHANDLANDE ORGANISATIONER** av Marie Söderfeldt
- 1992:5 **235 SYSKON MED OLIKA UPPVÄXTÖDEN - en retrospektiv aktstudie** av Bo Vinnerljung
- 1993:1 **GRÄNSÖVERSKRIDANDE I PRAKTIK OCH FORSKNING - TVÅ EXEMPEL** av Bo Vinnerljung

- 1993:2 **HÖRSELSKADADE I ARBETSLIVET - Ett stress/kontroll perspektiv -**
av Ann-Christine Gullacksen
- 1993:3 **NORMALITY, SOCIAL WORK AND THE CREATION OF EVERYDAY
LIFE SETTINGS** av Matts Mosesson (ed)
- 1993:4 **SEVEN SWEDISH CASES: PRODUCTION REGIME, PERSONELL
POLICY AND AGE STRUCTURE IN SEVEN SWEDISH FIRMS IN THE
ERA OF THE SWEDISH MODEL** av Gunnar Olofsson och Jan Petersson
- 1994:1 **BOENDEBASEN I KRISTIANSTAD - EN UTVÄRDERING**
av Bengt Svensson
- 1994:2 **Omsorgens vardag och villkor: 20 DOKTORANDER GRANSKAR FEM
AVHANDLINGAR** red av Åsa André och Rosmari Eliasson
- 1994:3 **LVM-VÅRD AV NARKOMANER. Rapport från Avgiftningsenheten i
Malmö: Patienterna, arbetsmetoderna och resultaten** av Kerstin Nilsson och
Dolf Tops
- 1995:1 **SAMARBETE - NYCKELN TILL FRAMGÅNG. En undersökning av
teamarbetets betydelse i rehabiliteringen av långtidssjukskrivna**
av Anna-Lena Dahlquist
- 1995:2 **UTVÄRDERING OCH KVALITETSSÄKRING I SOCIALT ARBETE -
Rapport från FORSA-symposiet 14-16 september 1995** red av Håkan Jönson
- 1995:3 **VÄGEN ÖVER LYCKEBO. Från sluten psykiatrisk vård till vanlig
äldreomsorg** av Pauli Lappalainen
- 1995:4 **SAMSPEL I VARDAGSLIV. En studie av möten mellan utvecklingsstörda,
föräldrar och personliga assistenter - en processbeskrivning** av Eina Linder
och Inger Sköld
- 1996:1 **SOCIALTJÄNSTEN OCH MINNESOTAMODELLEN - Ett
samarbetsprojekt mellan människobehandlande organisationer**
av Claes Levin
- 1996:2 **"DET MÅSTE SE UT SOM EN ARBETSPLATS" - Om interorganisatorisk
samverkan för att yrkesrehabilitera gravt funktionshindrade** av Ove
Mallander
- 1997:1 **DISPONENT I BRYTNINGSTID** av Lars Harrysson
- 1997:2 **BURNOUT?** av Marie Söderfeldt
- 1997:3 **PSYKOSOCIAL ARBETSMILJÖ I MÄNNISKOVÅRDANDE ARBETE**
av Björn Söderfeldt och Marie Söderfeldt
- 1997:4 **"DET ÄR I ALLA FALL MITT BARN!" - En studie om att vara
missbrukare och mamma skild från barn** av Karin Trulsson (SLUT)

- 1997:5 **FRIVILLIGA ORGANISATIONER OCH KORPORATIV POLITIK - En fallstudie av Folkhälsoinstitutets, RFSUs, RFSLS och Noarks arks samarbete om hivförebyggande samhällsinsatser** av Jan Arne Magnusson
- 1997:6 **TANKEFIGURER I SOCIALT ARBETE - Operationalisering och reflektion** av Immanuel Steen
- 1997:7 **SOCIALHÖGSKOLAN I LUND 50 ÅR** red av Per Gunnar Edebalk, Inger Farm och Hans Swärd
- 1997:8 **ÖVERVÄLTRINGAR FRÅN SOCIALFÖRSÄKRINGAR TILL SOCIALBIDRAG** av Tapio Salonen
- 1997:9 **UNGDOMAR I TVÅNGSVÅRD. RÅBYUNDERSÖKNING 94** av Claes Levin
- 1997:10 **EN NY GENERATION HEROINMISSBRUKARE I MALMÖ. ("Det finns inget rökheroin")** av Dolf Tops och Marianne Silow
- 1997:11 **FRIHET, JÄMLIKHET, BRODERSKAP - Bilden av de äldre i PRO-Pensionären 1941-1995** av Håkan Jönson
- 1997:12 **HANDIKAPPIDROTT - MELLAN TÄVLING OCH REHABILITERING. En studie av handikappidrotten mellan idrottsrörelse och handikapprörelse med utgångspunkt från fallstudien rullstolstennis** av Anders Östnäs
- 1997:13 **TIOÅRINGARS KOMPETENS OCH LEVNADSFÖRHÅLLANDEN** av Gunvor Andersson och Lotta Linge
- 1998:1 **STRAFF ELLER BEHANDLING? - om statens strategier mot gränsöverträdande ungdom under 1900-talet** av Kerstin Svensson
- 1998:2 **BETRAKTELSE AV ARBETE OCH ARBETSMARKNAD. En kartläggning av hur långtidssjukskrivna, långtidsarbetslösa och mottagare av socialbidrag i Vellinge kommun uppfattar sina resurser i förhållande till arbetsmarknad och självförsörjning** av Lars Harrysson
- 1998:3 **ARBETSLÖSA TJÄNSTEMÄNS SOCIALA OCH HÄLSOMÄSSIGA SITUATION. En undersökning av arbetslösheten bland medlemmar i Sveriges Kommunaltjänstemannaförbund** av Leif R. Jönsson och Bengt Starrin
- 1998:4 **ARBETSLÖSA PRIVATTJÄNSTEMÄN - en kartläggning av arbetslöshetens konsekvenser bland medlemmar i Sv Industritjänstemannaförbundet afdelning 3 Nv Skåne** av Leif R. Jönsson

Exemplar kan rekvireras från Socialhögskolans expedition, adress Socialhögskolan, Box 23, 221 00 LUND. E-post Gertie.Grondahl@soch.lu.se

Reproceding
1998
Lund University



LUNDS UNIVERSITET
Socialhögskolan

Box 23
221 00 Lund
046-222 00 00