

# Vad får man från 'socialen'?

## Sociala insatser vid socialbyråer i Stockholm

LARS-CHRISTER HYDÉN  
Enskede Skarpnäck Psykiatriska sektor

### Inledning

Det är påfallande att många undersökningar av socialt arbete antingen studerat socialvårdsapparaten och dess tjänstemän (socialarbetare) eller 'socialvårdsklientelet'. Endast antydningvis har studier gjorts om mötet mellan socialvårdsapparaten och dess klienter och vilka effekter socialvårdens insatser har haft för klienterna.

Studierna av socialvårdsapparaten har antingen haft en *organisations-sociologisk* inriktning, som till exempel Berglund m fl (1976), Pettersson (1986) och Sunesson (1981, 1985) eller en inriktning mot *metoddokumentation*, vars syfte huvudsakligen varit att dokumentera samhällsarbetsprojekt och att stärka socialvårdsklienternas sociala och politiska ställning. De större och mer omfattande klientundersökningar som har genomförts kan delas in i tre undergrupper: de "klassiska" deskriptiva klientundersökningarna som till exempel Inghes (1960) och Jonsson (1967, 1969; jfr också Kälvesten och Jonsson 1964; Jonsson, B 1990); nyare studier av *socialvårdens klienter* (t ex Nasenius 1960; Puide 1981) och undersökningar av *speciella klientgrupper*, till exempel alkohol- och narkotikamissbrukare (t ex Norman/Schultze 1970; Grosin/Norman 1974; Isaksson m fl 1982; Lindström 1986) och arbetslösa manliga socialklienter (Isaksson 1990; Isaksson och Svedberg 1987, 1989).

Det har endast gjorts ett fåtal empiriska studier av mötet mellan socialarbetare och klient, varvid kan nämnas Isaksson, Nordenstam och Penton (1982), Hydén (1991a, 1993), Cedersund (1992) och Fredin (1993).

Vad som i stor utsträckning saknas är systematiska undersökningar av de specifika insatser som socialvården och socialtjänsten har erbjudit sina klienter och vilka effekter dessa har haft för klienterna. I syfte att försöka bidra till att denna kunskapslucka börjar fyllas igen genomfördes det så kallade *Insatsprojektet* under åren 1988–1990. Syftet formulerades som att skaffa kunskap om de sociala insatser som beslutas och används inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg.

Projektet tog sin utgångspunkt i följande frågeställningar: vilka sociala insatser fattades det beslut om vid individ- och familjeomsorgen inom socialtjänsten under en begränsad tidsperiod. Det vill säga, vilken typ av insatser det rör sig om (institutionsvård, socialbidrag, stöd och

råd, etc); vilken är omfattningen av de sociala insatserna; hur uppfattar och upplever klienter och socialarbetare de insatser som beslut fattas om.

## Uppläggnig

För att kunna svara på dessa frågor delades projektet in i två delstudier: (1) en *kvantitativ* delstudie bestående av en registerstudie av 400 slumpvis utvalda klienter aktuella vid fyra olika socialdistrikt inom Stockholms kommun; (2) en *kvalitativ* delstudie bestående av intervjuer med 100 av de 400 klienterna.

Ett urval om 400 klienter följdes under två år (i fortsättningen kallad '400-gruppen'). Urvalet av klienterna var slumpmässigt och avsåg inte att selektera en viss grupp klienter, utan att återspegla samtliga klienter som var aktuella under den givna tidsperioden oavsett 'ärendetyp' eller 'socialt problem'. Urvalet av undersökningsgruppen gjordes utifrån de personer som var aktuella vid fyra utvalda socialdistrikt under första kvartalet 1988.

*Undersökningsperioden* avser i första hand perioden första april 1988 och avslutning sista mars 1990. Dessutom insamlades retrospektiva data om klienterna för tiden från januari 1982 till mars 1988.

Sammansättningen av urvalsgruppen svarade, vad gäller *hushållstyp* och *ålder*, mot den sammansättning socialbidragshushållen hade i Stockholm 1986. Det innebär att gruppen ensamstående är störst, dryga 60 %, medan barnfamiljerna – inklusive ensamstående med barn – utgör omkring 35 % och sammanboende par omkring 5 % av samtliga socialbidragshushåll. Tre fjärdedelar av personerna har svenskt medborgarskap. Den genomsnittliga åldern för populationen då urvalet gjordes var 35 år med en förskjutning mot de yngre åldrarna; omkring 40 % var under 30 år. Kvinnorna utgjorde 54 % och männen 46 %, vilket antyder en viss kvinnodominans bland bidragshushållen. Detta förklaras sannolikt till stor del av att socialakterna registreras med kvinnan som hushållsföreståndare, oavsett om hon är 'huvudsökande', eller ej.

Fyra distrikt valdes ut av Stockholms dåvarande 18 socialdistrikt. Syftet var att välja fyra distrikt som var representativa vad gäller inriktning och omfattning för det sociala arbete som bedrevs vid socialbyråerna. Dessutom önskades en viss geografisk spridning och en spridning på innerstads- och förortsdistrikt. Ett innerstadsdistrikt valdes ut (här kallat distrikt I), ett äldre förortsdistrikt med mycket missbruksproblem (distrikt II), ett förortsdistrikt med äldre befolkning och social stabilitet (distrikt III), samt ett förortsdistrikt med en stor andel invandrare (distrikt IV).

Bland de 400 personer som av Stockholms kommuns dataservice slumpades ut bland de klienter som var aktuella under första kvartalet 1988, gjordes en proportionell selektion av 100 personer för intervju (fortsättningsvis kallad '87-gruppen'). Av dessa personer intervjuades 87 personer och deras 115 handläggare vid de olika socialbyråerna – sammanlagt 202 personer. *Bortfallet* omfattar sammantaget 13 klienter som antingen ej ville medverka, inte var möjliga att få kontakt med eller av andra liknande skäl ej ville eller kunde medverka i intervjustudien.

Intervjuerna var strukturerade och inriktades på vad personerna ville ha för hjälp av socialtjänsten, vad de fått och hur de uppfattade denna hjälp. Samma frågor ställdes med nödvändig anpassning till handläggarna. Svaren antecknades och utgjorde senare underlag för kodning. En redovisning av intervjuundersökningen finns i Abrahamsson (1990).

Registerdata om de 400 klienterna samlades in via en genomgång av befintlig aktmaterial vilket som längst sträckte sig tillbaka till 1982. Beslut om insatser, socialbidrag etc noterades för perioden 1982–1988. Därefter gjordes en genomgång av registermaterial vid tre tillfällen (1.10.88, 1.10.89 och 1.4.90) och motsvarande uppgifter registrerades. Uppgifter om insatser har hämtats ur socialakter och kompletterades när så behövdes med information från handläggande socialsekreterare.

## Aktualisering och kontaktens längd

Undersökningsgruppen ('400-gruppen') är sammansatt av personer som varit aktuella olika lång tid inom socialtjänsten. Av samtliga hade 43 personer varit aktuella innan 1982 och 52 personer hade aktualierats under det första kvartalet 1988 då urvalet gjordes. (Se tabell 1.)

Det betyder att antalet personer som varit aktuella under mycket lång tid är stort: 234 personer (58.5 %) har varit aktuella under fem år eller mer.

Tolv månader efter undersökningsperiodens början var 174 personer (43.5 %) fortfarande aktuella. Efter 24 månader – alltså sista undersökningsmånaden – var 71 personer (17.8 %) fortfarande aktuella. Tabellen visar också att av de personer som varit aktuella i fem år eller mer är en fjärdedel fortfarande aktuella vid undersökningsperiodens slut, jämfört med 10 % av dem som varit aktuella i två år eller mindre.

Detta pekar på att en stor andel av klienterna vid socialbyråerna har varit aktuella under mycket lång tid. Möjligen kan detta bero på urvalsförfarandet: korta urvalsperioder ger en överrepresentation av långvarigt aktuella klienter och vice versa. Mot detta kan invändas att urvalsperioden inte var speciellt kort – tre månader, jämfört med korta urvalsperioder som en dag (jfr Korpi 1970). Även i material som omfat-

Tabell 1: Aktualiseringsår och kontaktens längd.

Aktualiseringsår	Summa (%)	Fortfarande aktuell	
		April 1989	April 1990
före 1982	43 (10.8)	27	10
1982	41 (10.3)	24	10
1983	33 (8.3)	21	10
1984	26 (6.5)	18	7
1985	49 (12.3)	23	10
1986	42 (10.5)	15	6
1987	114 (28.5)	31	13
1988	52 (13.0)	15	5
<b>Summa</b>	<b>400 (100)</b>	<b>174</b>	<b>71</b>

tar så långa tidsperioder som fem år visar det sig att andelen långvarigt aktuella klienter är mycket stort (jfr Hydén 1990a).

## Sökt hjälp

Tyvärr finns det få vetenskapliga undersökningar om vad människor i allmänhet förväntar sig av socialvården. Ett delsvår på denna fråga är dock möjlig att få genom att fråga personer som redan är klienter med vilka önskemål de vände sig till socialvården.

I intervjumaterialet ('87-gruppen') var både de intervjuade personerna och deras handläggare i stor utsträckning eniga både om skälen till varför klienten hade sökt kontakt med socialbyrån och definitionen av vad han eller hon ville ha hjälp med. I mycket stor utsträckning handlade det om ansökningar om ekonomiskt bistånd, det vill säga socialbidrag (Jfr tabell 2). Undantag från detta utgjordes av personer som hade ansökt om bostad, vilket socialarbetarna menade att de inte kunde bistå med, så vida det inte handlade om bostad åt personer med missbruksproblem, vilka kunde beviljas hjälp i form av en försökslägenhet under vissa förutsättningar.

De klienter som önskade ytterligare hjälp från socialbyrån än den

Tabell 2. Klienters huvudsakliga önskemål om typ av hjälpinsats från socialbyrån, samt deras handläggares uppfattning om det huvudsakliga hjälpbehovet i '87-gruppen'.

	SOCIALARBETARE: uppfattning om efterfrågad hjälp						Summa
	Ekonomi	Missbr. vård	BvN utr.	Bostad	Råd och stöd	Hemhjälp	
<b>KLIENTER: efterfrågad hjälp</b>							
Ekonomiskt bistånd	66		1		1		<b>68</b>
Missbrukarvård		1			1		<b>2</b>
Barnavårdsutr.	1		4	1			<b>6</b>
Hjälp med bostad	1	1	2	2	1		<b>7</b>
Råd och stöd			1				<b>1</b>
Hemhjälp	1					2	<b>3</b>
<b>Summa</b>	<b>69</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>87</b>

som de hade ansökt om, ville i allmänhet ha någon att prata med, råd och stöd, eller ibland praktisk hjälp med att hantera andra myndigheter, eller att klargöra sina rättigheter. Dessa klienter upplevde i stor utsträckning att de inte fick dessa önskemål tillgodosedda.

Det råder alltså en förhållandevis stor samstämmighet bland klienterna om vad de vill ha från socialbyrån, nämligen ekonomisk hjälp, men också om arten av ekonomisk hjälp. Klienterna efterfrågar inte ekonomisk hjälp i största allmänhet (eftersom man då kunde gå till en bank), utan sådan ekonomisk hjälp där den sökande under vissa typer av sociala bristförhållanden upplever sig ha vissa rättigheter att få ekonomisk hjälp utan att behöva betala tillbaka bidraget.

Den enda fråga som förefaller vara kontroversiell är i vilken utsträckning som man vid socialbyrån också kan få hjälp med bostad, även om ingen tror att de kan få hjälp med att skaffa bostad i största allmänhet. Vad dessa klienter anför är att de har tvingande sociala skäl för att få en bostad.

Också socialarbetarna har en klar uppfattning av vad de kan göra eller inte göra, vilket framkommer när de anger vad de kan erbjuda eller inte. Socialarbetarna drar upp gränser i relation till andra myndigheter som bostadsförmedling och arbetsförmedling. Ett återkommande tema bland socialarbetarna är avgränsningen av vad man kallar "psykiska problem" gentemot psykiatrin. I princip förefaller det som om socialarbetarna kan tänka sig att handha "psykiska problem" om de har en social dimension, det vill säga är kopplade till en svår social situation. I övriga fall då det rör sig om "rena psykiska problem" definieras det

som mentalvårdens arbetsfält.

Vad det gällde vissa klienter tenderade socialarbetarna att definiera ytterligare behov hos klienten i termer av "bakomliggande problem", i synnerhet missbruksproblem eller en psykiatrisk problematik. Detta skedde i synnerhet av socialarbetare vid arbetsgrupper inriktade mot narkotika- och alkoholmissbruk, men också i viss utsträckning vid barn- och familjegrupper. Genomgående definierade klienterna inte sina behov i på detta sätt, utan höll fast vid sin grundläggande behovsdefinition som i allmänhet rörde ekonomiska frågor. De socialarbetare som definierade ytterligare "bakomliggande problem" hade i allmänhet också föreslagit klienterna olika insatser, typ vistelse vid behandlingshem, psykoterapi eller något liknande, som klienten nästan genomgående hade avvisat.

Det är alltså rimligt att påstå att det hos klienter och socialarbetare finns samstämmighet om vilken hjälp och vilket bistånd som en socialbyrå kan stå till tjänst med. I första hand är det ekonomiska problem, men i viss utsträckning också andra problem. Det gemensamma hos de olika typerna av problem är dock att det finns en social dimension. En mindre grupp klienter skiljer dock ut sig därför att socialbyrån har tagit initiativ till kontakten på grund av en önskan att genomföra en barnavårds- eller missbruksutredning. Dessa klienter hade alltså inte själva tagit initiativet till kontakten utan socialarbetarna hade ensidigt initierat kontakten i syfte att utöva social kontroll.

Tyvärr är det inte möjligt i föreliggande undersökning att avgöra i vilken utsträckning som klienter selekteras från den initiala kontakten med socialdistriktet utifrån sin ursprungliga formulering av sin begäran. Det vill säga om medborgare vänder sig till socialbyrån också med andra förfrågningar men hänvisas till andra instanser. Inte heller är det möjligt att se i vilken utsträckning som klienter förändrar sina formuleringar i enlighet med de institutionella kraven. Det enda som framkommer är att både klienter och socialarbetare i mycket stor utsträckning är överens om problemdefinitioner.

## Antalet handläggare

Vilka handläggare träffar då klienterna vid en socialbyrå. Frågan är inte helt ointressant eftersom det mot slutet av 1980-talet i Stockholm skedde en viss specialisering mellan olika arbetsgrupper med socialsekreterare som handläggare av mer "avancerade" sociala problem och mellan socialsekreterare och *soft*-handläggare vilka är kvalificerade kontorister som handlägger löpande socialbidragsärenden. Dessutom fanns det periodvis en omfattande personalomsättning bland socialarbetare. Vilka arbetsgrupper och antalet olika arbetsgrupper som klienterna varit aktu-

ella vid ger antydning om de olika klassifikationer och definitioner som socialarbetare gjort av klienterna.

De 400 personerna blev handlagda av 256 olika socialarbetare (jfr tabell 3). Majoriteten av handläggarna var ansvariga för en eller två av de personer som ingick i undersökningen. En fjärdedel av handläggarna hade ansvar för fem eller flera personer och de var ansvariga för drygt hälften av samtliga handlagda ärenden (ej personer). Dessa handläggare arbetade i stor utsträckning med socialbidragshandläggning.

Totalt hade 133 personer under undersökningsperioden kontakt med endast en handläggare, medan de återstående 262 personerna hade kontakt med två eller flera socialarbetare. Det finns två skäl till detta. Dels att antalet handläggare som personerna haft kontakt med ökar med antalet olika funktionsspecialiserade grupper i vilka en person varit aktuell: hälften av samtliga personer var aktuella vid två eller flera grupper. Dels fick 266 (66.5 %) personer under perioden byta handläggare.

323 personer (80.8 %) var aktuella vid någon typ av arbetsgrupp som handlägger socialbidrag. Av dessa personer var 166 (51.4 %) dessutom aktuella vid ytterligare någon specialiserad arbetsgrupp, majoriteten vid en "barn- och familjegrupp" eller en "vuxen"-grupp.

Att klienter möter flera olika handläggare i samma arbetsgrupp är i stor utsträckning ett resultat av personalomsättning bland socialarbetarna. Det antal arbetsgrupper klienterna varit aktuella vid är ett resultat av socialarbetarnas definitioner och klassifikationer av klienternas 'önskemål', 'behov' och 'problem' på så sätt att de placeras vid 'rätt' enhet inom socialbyrån. En central aspekt av det sociala arbetet – precis som inom andra 'people-processing organizations' (jfr Protts 1979) – är att

Tabell 3: Antal grupper och handläggare som varit inblandade i '400-gruppen' 1988–1990. (Fullständiga uppgifter saknas för fem klienter.)

Antal handläggare	Antal arbetsgrupper klienten varit aktuell vid					Summa
	1	2	3	4	5 eller flera	
1	120	10	3	0	0	133
2	59	49	6	1	0	115
3	16	20	22	9	0	67
4	1	13	8	19	4	45
5 eller flera	0	2	2	12	19	35
Summa	196	94	41	41	23	395

definiera och klassificera klienterna på ett sådant sätt att de 'passar in' i organisation och dess utbud av insatser. (Jfr Hydén 1991a, 1993; Ceder-sund 1992; Lipsky 1980).

## Andra myndighetskontakter

Av de 87 intervjuade klienterna var det endast 11 som uppgav att de inte hade kontakt med andra myndigheter vid sidan om socialbyrån (uppgiften baseras på de uppgifter som både klienten och socialsekreteraren lämnade och avser andra samtidiga kontakter – klienter nämner fler och socialsekreterarna färre). Det betyder alltså att majoriteten hade kontakt med andra myndigheter. (Se tabell 4).

Närmare hälften av alla i gruppen hade kontakt med två eller flera myndigheter vid sidan om socialbyrån. Det finns en svag korrelation mellan att de klienter som hade längre socialbidragstagande också hade kontakt med ett större antal andra myndigheter jämfört med klienter med kort socialbidragstagande. Kontakten med socialbyrån är uppenbarligen endast en instans vad gäller att klara upp en svår ekonomisk situation för många klienter, andra inblandade myndigheter var skattemyndigheten, kronofogden, tingsrätten och olika banker och kreditinstitut. En mycket stor del av klienterna hade också en omfattande kontakt med försäkringskassan för sjukpenning eller någon typ av pension (eller ansökan om pension).

Tabell 4: Antal klienter i '87-gruppen' som hade kontakt med andra myndigheter. En individ kan ha kontakt med flera olika myndigheter samtidigt.

Myndighet	Antal
Försäkringskassa	47
Arbetsförmedling	31
Annat	25
Psykiatrisk vård	16
Missbrukarvård	15
Skattemyndighet och/eller kronofogde	14
Kriminalvård	10
Hemservice	3



Av de 87 klienterna hade 10 kontakt med andra hjälpinstanser än de kommunala eller statliga – huvudsakligen med kyrkliga organisationer eller *Föreningen för välgörenhetens ordnande* (FVO).

Det finns all anledning att förmoda att klienterna hade kontakt med ett lika stort antal handläggare vid andra myndigheter eller organisationer som inom socialvården och att det totala antal handläggare som de undersökta klienterna hade kontakt med därför sannolikt är mycket ansevärt. Detta ger sammantaget bilden av att många klienter, i synnerhet de med långt socialbidragstagande, har mycket omfattande kontakter med olika typer av kommunala eller statliga myndigheter som rimligen kräver mycket tid och uppmärksamhet.

## Insatser

Vad har då de 400 undersökta klienterna fått av socialtjänsten? I princip har de fått fyra olika typer av insatser: (1) socialbidrag, (2) motivations- och stödande samtal, (3) administrativa insatser, och (4) frivillig eller tvångsmässig placering vid institution.

### *Socialbidrag*

Under perioden 1988–1990 fick två tredjedelar av samtliga 400 klienter socialbidrag vid något tillfälle medan 142 hade inte fått socialbidrag. (Jfr tabell 5).

Det finns inga signifikanta skillnader mellan socialdistrikten vad gäller socialbidragstagandet. Personer som lever ensamma har något kortare genomsnittlig bidragstid jämfört med personer som är sammanboende eller med barn. Personer med barn har längre genomsnittlig bidragstid än personer utan barn. Bidragstiden ökar med antalet barn: personer med tre eller flera barn har mer än dubbelt så lång bidragstid som de med ett barn. Icke-nordiska medborgare skiljer sig signifikant från både svenska och nordiska medborgare genom att ha nästan dubbelt så lång genomsnittlig bidragstid (8.7 månader jämfört med 4.9 månader). Den genomsnittliga bidragstiden ökar med åldern: personer över 60 år har dubbelt så lång genomsnittlig bidragstid som personer i åldern 20–29 år (9 månader jämfört med 4.2). Denna tendens förstärks ytterligare om personen har ett icke-nordiskt medborgarskap. Förklaringen till detta är att det finns en mindre grupp pensionärer med extremt lång bidragstid – majoriteten av dessa är icke-nordiska medborgare.

Sammanfattningsvis kan sägas att längden på socialbidragstagandet ökar med ålder, utom-nordisk nationalitet och med antalet barn.

Data om hushåll under så lång tid ger möjlighet att följa hushållen

Tabell 5: Antal socialbidragsmånader 1988–1990.

<b>Antal bidragsmånader 1988–1990</b>	<b>Antal klienter</b>	<b>Procent</b>
0	142	36
1–3	90	23
4–6	39	10
7–9	34	9
10–12	19	5
13–15	19	5
16–18	18	4
19–21	11	3
22–24	28	7
<b>Summa</b>	<b>400</b>	<b>100</b>

både bakåt och framåt. Tabell 6 visar antalet månader som hushållen fått socialbidrag innan undersökningsperiodens början och antalet socialbidragsmånader under undersökningsperioden.

Tabellen visar att av de 142 klienter som inte fått socialbidrag under undersökningsperioden hade 102 haft socialbidrag tidigare. Många av dessa klienter hade haft socialbidrag under den närmast föregående sexmånaders perioden. Tabellen bekräftar den bild som framkom vid analysen av hur lång tid klienterna varit aktuella: en mycket stor andel av klienterna har fått socialbidrag under förhållandevis lång tid. Det visar sig att de klienter som haft socialbidrag under kort tid av undersökningsperioden (1–3 månader) har avslutat en längre period av socialbidragstagande. Därmed krymper den grupp klienter som uppburit socialbidrag under endast 1–3 månader till fem personer. De 39 klienter som inte fått något socialbidrag alls utgörs till del av klienter som blivit aktualiserade av socialbyrån för utredning eller som har egen försörjning men sökt hjälp med missbrukarvård.

Det finns dock en svag relation mellan längden på socialbidragstagandet under undersökningsperioden och den föregående sexårsperioden: hushåll med korta bidragstider tenderar ha kort bidragshistoria och vice

Tabell 6: Relationen mellan antal socialbidragsmånader 1982–1988 och 1988–1990.

Antal bidragsmånader 1988–1990	Antal bidragsmånader 1982–1988				Summa
	0	1-3	4-12	13-	
0	39	48	38	17	142
1-3	5	21	24	40	90
4-6	2	7	12	18	39
7-9	1	4	9	20	34
10-12	0	2	6	11	19
13-15	0	4	9	6	19
16-18	0	1	2	15	18
19-21	0	2	2	7	11
22-24	1	2	8	17	28
<b>Summa</b>	<b>48</b>	<b>91</b>	<b>110</b>	<b>151</b>	<b>400</b>
	<b>(12%)</b>	<b>(23%)</b>	<b>(27%)</b>	<b>(38%)</b>	<b>(100%)</b>

versa. De personer som är kortvariga bidragstagare tenderar att i stor utsträckning ha sina bidragstider koncentrerade till perioden framför allt strax före men också efter undersökningsperiodens början, medan bidragstagare med medellånga bidragstider tenderar att ha relativt långa bidragstider både före och efter undersökningens början precis som de långvariga bidragstagarna.

*Sammanfattningsvis* finns en klar tendens att ensamstående kvinnor utan barn är överrepresenterade bland de kortvariga bidragstagarna (1–3 månader) och ensamstående kvinnor med barn är överrepresenterade bland de extremt långvariga bidragstagarna (13 månader eller mer). Likaså är de utom-nordiska medborgarna överrepresenterade bland de långvariga bidragstagarna.

### *Andra sociala insatser*

För att kunna dokumentera andra sociala insatser än socialbidraget konstruerades en förteckning över sociala insatser, som sedan successivt byggdes på under materialinsamlingen. På så sätt växte en lista fram

med ett drygt 100-tal olika sociala insatser vid sidan om socialbidrag. De insatser dokumenterades där ett beslut i någon form hade fattats eller när det fanns någon typ av notering i aktmaterialet om en insats.

De insatser som dokumenterats kan delas in i tre olika kategorier: (1) insatser som till sin karaktär är *stödjande*, *rådgivande* eller *motiverande*; det gemensamma för dessa insatser är att *talet* med eller från socialarbetaren är det centrala medlet; (2) insatser som till sin karaktär är *administrativa*, dvs där socialarbetaren fattar beslut om avslag om ansökan, remitterar personen vidare antingen till en annan insats inom socialtjänsten eller till någon utomstående institution, handlägger en persons ekonomi etc; alltså insatser där det huvudsakliga medlet är *administrativt*; (3) insatser som syftar till någon form av *placering*, frivillig eller med tvång, och insatser som ingår som en förberedelse inför ett sådant beslut, dvs olika former av *utredningar* (enligt LVM, LVU, SoL § 6).

Under undersökningsperioden har det fattats åtskilliga beslut om sociala insatser: sammantaget registrerades cirka 4.200 insatser under de två åren. Även om denna siffra inte skall tas alltför bokstavligen, ger den en antydning om omfattningen av de sociala insatserna vid sidan om socialbidrag. Av de undersökta klienterna fick 172 (43 %) inte någon typ av övrig social insats under undersökningsperioden.

Det finns en mindre grupp av sociala insatser som är mycket frekventa, medan den stora majoriteten av insatser bara förekommer vid enstaka tillfällen.

Den vanligaste kategorin insatser är de *administrativa* insatserna. Hälften av alla personer fick vid något tillfälle under undersökningsperioden någon typ av administrativ insats (206 personer, 51.5 %). Det betyder, att av dem som fick någon form av övrig insats under perioden fick nästan samtliga administrativa insatser. Därefter är den vanligaste kategorin *råd och stöd* vilket 148 personer (37 %) vid något tillfälle fick. Den minst förekommande formen av insatser var självfallet någon typ av placering – med eller utan tvång – som endast berörde 65 personer (16.2 %).

Det intressanta med de övriga sociala insatserna är bland annat i vilka kombinationer som de förekom. Det vanliga mönstret tycks vara att administrativa insatser utgör en grund och att dessa sedan kombineras med rådgivande och stödjande insatser eller med massiva insatser i form av både råd och stöd och placeringar. Ålder, kön och nationalitet har liten betydelse för komplexiteten av insatser. Däremot skiljer de ensamstående kvinnorna ut sig från framför allt de ensamstående kvinnorna som har barn, genom att de förra har få övriga sociala insatser, medan de senare tenderar att få massiva övriga sociala insatser. Däremot finns ett mycket entydigt och klart samband mellan den totala om-

Tabell 7: Typ av sociala insatser och kombinationer i procent (1988–1990).

Typ av insats	Procent
Inga insatser	43
'Administrativa' insatser	16
'Placering'	1
'Råd och stöd'	13
'Råd och stöd' och 'administrativa' insatser	22
'Administrativa' insatser och 'placering'	3
'Råd och stöd' och 'placering'	1
Samtliga typer av insatser	11
<b>Summa</b>	<b>100</b>

fattningen av socialbidragstagande och olika kombinationer av insatser. (Tabell 8.)

Det finns således ett samband mellan omfattningen av socialbidragstagande och omfattningen av de övriga sociala insatserna: ett långvarigt socialt bidragstagande tenderar att kombineras med fler övriga sociala

Tabell 8: Relationen mellan socialbidragstagande och övriga sociala insatser.

Övriga sociala insatser	Socialbidrag 1982-1990				Summa
	Antal (%)				
	0	1-3	4-12	13-	
Inga insatser	15 (8.7)	48 (27.9)	52 (30.2)	57 (33.1)	172 (100)
Enstaka ('råd och stöd', 'administrativa', 'placering')	12 (14.6)	8 (9.8)	16 (19.5)	46 (56.1)	82 (100)
Kombinationer	12 (8.2)	7 (4.8)	23 (15.8)	104 (71.2)	146 (100)
Summa	39 (9.8)	63 (15.8)	91 (22.8)	207 (51.8)	400 (100)

insatser. Detta gäller också för varje enskild kategori av insatser: långvariga bidragstagare har fått fler övriga insatser än de med kort socialbidragstagande. Denna bild förstärks ytterligare om en jämförelse görs med de övriga insatser som personerna fick innan undersökningsperiodens början: personer med litet eller inget socialbidragstagande, med få övriga sociala insatser under undersökningsperioden hade också mycket få övriga insatser tidigare. Personer med långvarigt socialbidragstagande, med många olika typer av sociala insatser, tenderade att ha också mycket massiva kombinationer av sociala insatser innan undersökningsperiodens start.

*Sammanfattningsvis* är det alltså möjligt att säga att omfattningen av socialbidragstagande hänger samman med de övriga sociala insatser en person får. Socialbidragstagandet är i sin tur avhängigt ett antal faktorer: nationalitet, barn och ålder.

## Uppfattning av bemötandet

Att klienter sannolikt bemöts och får olika beslut om socialbidrag beroende av vilket socialdistrikt och arbetsgrupp de kommer till, har visats i bland annat en undersökning av socialbidragshandläggare (Hydén 1990; Gustafsson, Hydén, Salonen 1990). Det finns få undersökningar av hur klienter uppfattar att de bemöts och om de är nöjda med den hjälp de fått.

De intervjuade personerna tillfrågades om de var nöjda eller missnöjda med det bemötandet de fått av sina socialsekreterare. (Tabell 9.)

Vilken upplevelse av bemötandet de intervjuade personerna hade hängde inte samman med om de hade fått vad de hade ansökt om; inte heller hur länge de hade haft kontakt med socialbyrån. Den faktor som

Tabell 9: Klienternas uppfattning av bemötandet från socialsekreterarna.

Uppfattning om bemötandet	Socialdistrikt				
	I	II	III	IV	Totalt (%)
Postivt	9	6	8	4	27 (31)
Neutralt	6	6	2	1	15 (17)
Negativt	9	6	10	17	42 (48)
Vet ej	0	1	1	1	3 (4)
Summa	<b>24</b>	<b>19</b>	<b>21</b>	<b>23</b>	<b>87 (100)</b>

var av avgörande betydelse var vilket socialdistrikt de hade kontakt med och i andra hand vilken typ av handläggargrupp. De personer som hade kontakt med socialdistrikt III och IV var generellt mycket mer negativa i sin värdering av bemötandet från socialsekreterarna, något som i synnerhet gällde de personer som varit aktuella vid den grupp som handlade socialbidrag. I intervjuvaren ger dessa personer i stor utsträckning samma typ av svar, nämligen att handläggarna har hållit sig mycket strikt till 'reglerna' och därmed upplevdes som 'fyrkantiga' och 'byråkratiska'. Uppenbarligen finns att döma utifrån intervjuvaren en annorlunda handläggningskultur vid socialdistrikten III och IV än vid de övriga två, med en stark betoning vid regelföljande. Detta skall inte nödvändigtvis tolkas som att handläggarna vid dessa socialdistrikt är 'snålare' än sina kollegor vid de andra två socialdistrikten. Snarare kan det vara ett uttryck för en striktare administrativ handläggning av biståndsansökningar.

## Sammanfattning och diskussion

I två år följdes 400 klienter vid fyra socialdistrikt i Stockholms kommun med avseende på vilka insatser de fick. Genomgående fick dessa klienter fyra typer av insatser. Större delen av klienterna fick socialbidrag vid något tillfälle. Många fick dessutom insatser av typen 'råd och stöd' och insatser som kategoriserats som 'administrativa' som till exempel hjälp med att söka bistånd från andra myndigheter eller råd om vart man bör vända sig. En mindre grupp klienter blev placerade vid olika vårdinstitutioner antingen med tvång eller frivilligt.

Urvalet av klienter till undersökningen motsvarade väl samtliga de klienter som var aktuella vid socialbyråerna i Stockholm då urvalet gjordes (första kvartalet 1988) – alltså inte bara klienter som fick socialbidrag. Bortfallet i undersökningen var litet, varför de slutsatser som kan dras måste anses som representativa för klienter vid socialbyråer. Huruvida slutsatserna är giltiga också för klienter i mindre kommuner är svårt att uttala sig om. Det är troligt att exempelvis andelen ensamstående är mycket större i en storstadskommun jämfört med mindre kommuner. Lika så torde antalet personer med någon form av missbruksproblematik vara större i föreliggande material jämfört med mindre kommuner. (Jfr dock Pettersson 1986). Det skall också observeras att materialet samlades in under en period då andelen socialbidragstagare både i Stockholm och i hela landet var förhållandevis lågt jämfört med den kraftiga ökning av socialbidragstagande som tillkom i början av 1990-talet. Det är möjligt att den ekonomiska krisen för med sig en större andel av kortvariga och tillfälliga bidragstagare, men att det sam-

tidigt är sannolikt att åtminstone en del av dessa klienter kommer att kvarstå som långvariga klienter också efter en ekonomisk uppgång och minskad arbetslöshet.

Majoriteten av klienterna i undersökningen har fått socialbidrag under kortare eller längre perioder. En mycket stor andel har fått det under lång tid. Det finns all anledning att misstänka att socialbidraget utgör en mycket stor andel av dessa hushålls vardagliga ekonomi. I den bemärkelsen är dessa klienters hushållsekonomiska beroende av socialbidraget sannolikt stort och deras inkomster från andra delar av socialförsäkringssystemet dåliga eller bristfälliga. I föreliggande undersökning saknas uppgifter om klienternas inkomstsituation, men resultaten i Hydén (1991b) visar att omkring hälften av samtliga socialbidragstagare under en månad i princip saknade egna inkomster.

De insatser vid sidan om socialbidrag som klienterna erhåller från socialbyråerna ger en bild av att socialarbetarna vid socialbyråerna till sitt förfogande har en förhållandevis begränsad uppsättning av insatser, från stödjande samtal, via rent administrativa insatser till tvångsomhändertaganden. Det betyder att socialarbetarnas handlingsutrymme begränsas till sociala insatser som är administrativa och knutna till socialbyråernas kontorsmiljö. Det är dessa insatser, tillsammans med socialbidragsgivandet, som i praktiken utgör och definierar det sociala arbetet.

Det visar sig att de intervjuade klienterna i mycket stor utsträckning vänder sig till socialbyrån just med ekonomiska problem. Klienterna var helt samstämmiga i att de sökte ekonomisk hjälp i form av ett samhälleligt bistånd i en situation som var resultatet av sociala faktorer utom deras egen påverkan. I den utsträckning som klienter önskar hjälp som ligger utanför den tämligen begränsade uppsättning insatser socialarbetarna har till sitt förfogande, kan de inte få denna hjälp och tenderar därför att definiera ett missnöje med den faktiska hjälp de fått. Att klienterna behöver socialbidrag är också socialarbetarnas uppfattning även om många socialarbetare uttrycker andra ambitioner med klienterna och hävdade att andra typer av insatser, framför allt psykiatriska och missbruksinriktade, behövdes.

Klienter som varit aktuella under mycket lång tid tenderade att ha kontakt med många olika myndigheter. Detta kan möjligen tolkas som att dessa klienter inte bara har sådana ekonomiska brister att de är beroende av socialvården under lång tid, utan att deras liv också i övrigt i stor utsträckning präglas av myndighetskontakter. Bland annat var det påfallande att förhållandevis många klienter i 87-gruppen hade en aktuell kontakt med någon psykiatrisk verksamhet. Kanske utgör dessa institutionella kontakter så väsentliga inslag i dessa klienters liv att det är rimligt att tala om en *livsform* där kontakten med samhällsliga institutioner utgör en central del. (Jfr Nilsson 1989.) Socialbyrån fungerade i



den meningen som en integrerad del av många människors *institutionella livsvillkor*, men socialbyrån är också en *arbetsplats* för bland annat socialarbetare som alla har mer eller mindre gemensamma och uttalade ambitioner med sitt arbete.

Dessa aspekter framhäver några centrala drag vad gäller socialbyråns institutionella karaktär som ett samhällsligt organ för *ekonomiskt bistånd* och *social kontroll*. Socialbyrån är en administrativt arbetande institution avsett att fungera i första hand som ett *komplement* till *socialförsäkringssystemet* när andra socialförsäkringar av olika skäl inte kan fylla sin funktion. Men socialbyrån är också en institution som har i uppgift att värna om medborgares sociala och moraliska livsvillkor och är i den meningen en *kontrollinstans*. I allt väsentligt är socialbyrån kontorsbaserad med ett begränsat antal möjliga sociala insatser till sitt förfogande. Insatserna kan i huvudsakligen definieras som handlingar av två typer: *praktiska handlingar* av administrativ art (utredningar, ansökningar) samt *talhandlingar* (råd och stöd, samtal). De 'problem' och 'behov' som sökande klienter presenterade definieras och klassificeras och handläggs utifrån dessa möjliga sociala insatser och bestämmer vilken 'arbetsgrupp' som klienten kommer att tillhöra.

Inget i undersökningsmaterialet tyder på att socialbyrån eller socialarbetarna vare sig har haft eller har förväntats ha en *förändrande funktion* vad gäller klienternas liv. Det vill säga, socialbyrån och socialarbetarna förefaller inte fungera som en faktor som motverkar eller avbryter till exempel långvarigt socialbidragstagande. Socialbyrån förefaller snarare ha en *komplementär* funktion: den fungerar som ett stöd antingen när andra försörjningssystem eller sociala nätverk brister.

#### NOT

Projektet har finansierats av *Delegationen för social forskning* (DSF). Medarbetare var socionom och fil lic Maria Abrahamsson som svarade för intervjuerna, samt Lena Skjäl och Ingrid Schelin som gick genom socialakterna.

#### LITTERATUR

- Abrahamsson, M (1990) *Från var sin sida av skrivbordet – 87 klienter och deras handläggare om socialtjänstens insatser*, Stockholms socialförvaltning, FoU-byrån, rapport nr 138.
- Berglind, H (1976) *Ideal och verkligheter i svensk socialvård*, Lund, Wahlström och Widstrand.
- Cederström, E (1992) *Talk, Text och Institutional Order*, (Dissertation) Linköping Studies in Arts and Sciences, # 78.
- Fredin, E (1993) *Dialogen i socialt arbete. En studie av socialbyråsamtal i ljuset av modern dialogteori*, (Dissertation) Studies in Communications, nr 36, University of Linköping.
- Grosin, L och Norman, J (1974) *Att leva på samhällets botten*, Lund, Studentlitteratur.
- Gustafsson, B, Hydén, L-C och Salonen, T *Beslut om socialbidrag i storstäder*, FoU-byrån, rapport nr 141, 1990.

- Hydén, L-C (1990a) *Bidragsmönster. Socialbidragshushåll under fem år*, FoU-byrån, rapport nr 129, Stockholms socialförvaltning.
- Hydén, L-C (1990b) *Handläggare om socialbidrag. En enkätstudie*, FoU-byrån, rapport nr 136, Stockholms socialförvaltning.
- Hydén, L-C (1991a) *Byråkrati och moral*, FoU-byrån rapport nr 1991:7, Stockholms socialförvaltning.
- Hydén, L-C (1991b) *Socialbidragstagare vid Kungsholmens socialdistrikt*, FoU-rapport nr 1991:12, Stockholms socialförvaltning.
- Hydén, L-C (1993) 'The Social Worker as Moral Worker', in Gunnarsson, B-L, Linell, P och Nordberg, B (eds.) *Text and Talk in Professional Contexts. Selected Papers from the International Conference Discourse and the Professions* (under tryckning).
- Inghe, G (1960) *Fattiga i folkhemmet*, Uppsala, Almqvist och Wiksells.
- Isaksson, K (1990) *Livet utan arbete. Arbetslöshet och mental hälsa bland unga socialtjänstklienter*, (Dissertation) Psykologiska institutionen, Stockholms universitet.
- Isaksson, K m fl (1982) *Socialvärlden*, Rapport nr 22, Metodbyrå 2, Stockholms socialförvaltning.
- Isaksson, K och Svedberg, L (1987) *Klienterna, arbetet och arbetslösheten*, Rapport nr 33, Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.
- Isaksson, K och Svedberg, L (1989) *Permanent tillfällighet – om arbete och socialbidragstagande i en klientgrupp*, Stockholms socialförvaltning, Forskning- och Utvecklingsbyrån, rapport nr 112.
- Jonsson B (1990) *En gång Skå-pojke . . . En studie av 20 fd Skå-pojkars erfarenheter av Barnbyn Skå*, (Dissertation) Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.
- Jonsson, G och Kälvesten, A-L (1964) *222 Stockholmspojkar*, Stockholm, Almqvist och Wiksell.
- Jonsson, G (1969) *Det sociala arvet*, Stockholm, Tiden.
- Korpi, W (1970) *Fattigdom i välfärden. Om människor med socialhjälp*, Stockholm, Tidens förlag.
- Lindström, L (1986) *Val av behandling för alkoholism*, Malmö, Liber.
- Lipsky, M (1980) *Street-Level Bureacracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russel Sage.
- Nasenius, J (1960) *Utredning angående socialhjälp i Stockholm*, Stadskollegiets utlåtande och memorial, nr 86. Stockholm.
- Nilsson, G (1989) *Fattigliv*, Meddelanden från socialhögskolan, nr 1989:1, Lunds universitet.
- Norman, J och Schultze, R (1970) *Hemlösa män i Stockholm*, Kommunstyrelsens utlåtanden och memorial, nr 99. Stockholm.
- Pettersson, U (1986) *Socialtjänsten i praktiken*, Angered, Skeab förlag.
- Prottas, J M (1979) *People-Processing. The Street-Level Bureaucrat in Public Services Bureaucracies*, Lexington, Lexington Books.
- Puide, A (1981) *Klienterna och socialvården*, (Dissertation) Sociologiska institutionen, Stockholms universitet.
- Sunesson, S (1979) *17 Softklienter*, Metodbyrå 1, rapport nr 6,3, Stockholms socialförvaltning.
- Sunesson, S (1981) *När man inte lyckas*, Stockholm, Almqvist och Wiksell.
- Sunesson, S (1985) *Ändra allt!*, Malmö, Liber.

## SUMMARY

Lars-Christer Hydén

*What do you get from the social welfare office? Measures taken at social welfare offices in Stockholm.*

For two years 400 clients were studied with respect to the type of measure taken. There were four main types of measure. The majority of clients received social allowance at some occasion and some of them for a long period of time. Many clients also received "advice and support", and measures which may be called "administrative"; for example help to seek support from other authorities, or advice how to seek such support. A small number of clients were placed at various institutions, some with coercion, others voluntarily.

To a very large extent, clients turned to the social welfare office because of economic problems. That clients, above all, needed economic support was also the opinion of social workers, even though some of them had the ambition to do something about the clients social and psychic problems.

Nothing in the study indicates that the social welfare offices and the social workers did perform, or were expected to perform, the task of changing the lives of clients. That is to say; social welfare offices and social workers seem to have worked as a factor inhibiting and interrupting long periods of dependence on social allowance. Social welfare offices seem to have fulfilled a complementary function: to give support when other sources of income and other social networks fail.