

# **Socialbidrag i forskning och praktik**

ANNIKA PUIDE (RED.)

CENTRUM FÖR UTVÄRDERING AV SOCIALT ARBETE

GOTHIA

© Författarna, Centrum för utvärdering av socialt arbete (CUS)  
och Förlagshuset Gothia AB

ISBN 91-7205-273-2

Mångfaldigande av innehållet i denna bok, helt eller delvis, är enligt lag om upphovsrätt förbjudet utan medgivande av förlaget, Förlagshuset Gothia AB, Stockholm. Förbudet avser såväl text som illustrationer och gäller varje form av mångfaldigande.

Förlagsredaktör: Bengt Ehlin

Omslag: Jonaz Vaneryd/damano

Grafisk form: Roger Johansson

Tryck: Elanders Graphic Systems, Göteborg 2000

Denna bok är tryckt på miljövänligt papper.



FÖRLAGSHUSET GOTHIA  
POST Box 15169, 104 65 Stockholm  
KUNDTJÄNST 08-462 26 70 FAX 08-462 03 22  
WEB [www.gothia.nu](http://www.gothia.nu)  
E-POST [info.gothia@verbum.se](mailto:info.gothia@verbum.se)

# Innehåll

- Förord 5
1. Vad kan forskningen göra för socialbidragstagarna? 7  
ANNIKA PUIDE
  2. Allmosor, skyldigheter och rättigheter i den sociala lagstiftningens historia 16  
KARSTEN ÅSTRÖM
  3. Hundra år av understöd 31  
TAPIO SALONEN
  4. Socialbidragstagande och fattigdom 61  
BJÖRN HALLERÖD
  5. Socialbidrag i Sverige och några andra EU-länder 87  
BJÖRN GUSTAFSSON
  6. Socialbidrag bland invandrare 122  
EVA FRANZÉN
  7. Arbete med socialbidrag – organisation, metoder och insatser 147  
ÅKE BERGMARK
  8. Utvärdering av socialbidrag och aktivering i USA 164  
ANDERS GIERTZ

9. Med vilken måttstock? Om valet av kriterier vid  
utvärderingar av arbete med socialbidrag 187  
ÅKE BERGMARK
  10. Telefonmottagningen – socialtjänstens dörrvakt 205  
RENATE MINAS OCH STEN-ÅKE STENBERG
  11. Att samtala om socialbidrag 224  
LARS-CHRISTER HYDÉN
  12. Skuldproblem, ekonomisk rådgivning och  
skuldsanering 244  
PETER DELLGRAN
  13. Ungdomar med socialbidrag 277  
HANS SWÄRD
- Referenser 299
- Författarpresentation 319

# Förord

Centrum för utvärdering av socialt arbete (CUS) vid Socialstyrelsen har i uppdrag att sammanställa kunskaper om socialt arbete. Uppdragets syfte är att stödja en mer kunskapsstyrd utveckling av det sociala arbetet och bidra till den professionella dialogen och till ökad kunskap om vad socialtjänsten uppnår med sina insatser, särskilt vilka konsekvenserna blir för klienterna.

Denna bok är en antologi om socialbidrag. Det har skrivits förvånansvärt få böcker om arbetet med socialbidrag och bidragstagare trots att verksamheten är omfattande inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg. Det är vår förhoppning att boken skall fylla detta tomrum. Den vänder sig främst till studerande i socialt arbete och till alla dem som redan arbetar inom socialtjänsten med socialbidrag och närliggande uppgifter.

Boken har en stor spännvidd. Tretton olika forskare skriver om sina forskningsfält. Här behandlas utvecklingen av den moderna välfärdsstaten och sociallagstiftningens framväxt. Fattighedsforskning och vilka grupper som främst haft behov av socialbidrag under olika epoker fram till idag behandlas. Internationella jämförelser och utvärderingsforskning finns presenterade. Ett flertal kapitel behandlar socialtjänstens arbetsmetoder inom socialbidragsarbetet.

Boken är ett samarbete mellan CUS och kapitelförfattarna. Redaktör för boken har Annika Puide vid CUS varit. Ett stort tack till alla författare som bidragit med egna kapitel och givit synpunkter på de andras bidrag samt på bokens sammansättning som helhet.

Det är vår förhoppning att boken ska fungera som kunskapskälla och vägledning samt inspirera till reflektion om det sociala arbetet.

Stockholm i mars 2000

*Robert Erikson*

Ordförande i CUS styrelse

*Karin Tengvald*

Direktör



# Vad kan forskningen göra för socialbidragstagarna?

ANNIKA PUIDE

Socialbidraget är ojämförligt störst både till kostnader och antalet klienter inom individ- och familjeomsorgen. Antalet bidragstagare är hela tio till tjugogång fler än de som blir föremål för insatser för barn och unga, eller för missbrukare. Hälften av individ- och familjeomsorgens totala kostnader gäller socialbidrag.

Det är därför naturligt att så många socionomer arbetar med socialbidrag. Även socialarbetare som främst arbetar med annat än försörjningsproblem kommer i kontakt med personer som behöver ekonomiskt bistånd. Dessutom händer det ofta att socionomer utanför socialtjänsten, t.ex. kuratorer, stöter på liknande fall.

Trots detta har hittills ganska få böcker skrivits om socialt arbete med socialbidragsklienter. Det finns inte heller några systematiskt upplagda handböcker för arbetsmetoder inom socialbidragshandläggning. Enligt en gammal föreställning skulle det vara särskilt lätt att börja arbeta med socialbidrag. Alla har ju erfarenhet av sin egen hushållsekonomi. Emellertid förefaller uppgiften sällan särskilt enkel för de socialarbetare som arbetat en tid med socialbidrag. På fältet efterfrågas ivrigt nya arbetssätt för socialt arbete med socialbidragstagare. När en kommun presenterar en ny metod som verkar förbättra bidragstagarnas försörjningssituation och samtidigt sänka kostnaderna för socialbidraget önskar andra kommuner pröva denna. Men en enda metod är sällan effektiv nog för att lösa alla slags försörjningsproblem. Orsakerna till dessa varierar över tid och mellan olika grupper och individer. De som söker socialbidrag uppvisar en mängd varierande problem. Dessa kan sammanhånga med arbetsmarknadsläget, den egna bakgrunden, den aktuella situationen eller med speciella behov. Man måste klargöra alla led för att kunna välja rätt insats och ett lämpligt arbetssätt.

Vad har då forskningen bidragit med för att öka kunskaperna om socialt arbete med socialbidragsklienter?

## Forskningsområden

Det finns fyra huvudområden för det vetenskapliga kunskapsintresset för socialbidrag och socialbidragstagande.

*Det första rör en bestämning av själva problemet.* Vilka är bidragstagarna? Hur förändras deras sammansättning över tid? Vilken roll spelar lagstiftningen i urvalet av dem som är berättigade till socialbidrag?

*Det andra avser orsakerna till bidragsberoendet.* Orsaker söks på samhällsnivå, på organisationsnivå eller individnivå. Brister i socialpolitiken, förändringar på arbetsmarknaden eller i familjen och nätverket kan vara orsaker till bidragsbehov. Orsakerna kan ses som bakomliggande, betingande eller utlösande. Forskningen har betonat de komplexa sambanden mellan orsakerna. Problem som främst tillskrivs individer flätas samman med och förstärks av brister på övergripande nivåer. I forskningen finns emellertid en stark koppling mellan de bägge första kunskapsområdena.

*Det tredje området rör insatser, åtgärder och metoder i arbetet med socialbidrag och den organisation man valt för detta.* Organisationsformer och arbetssätt som tillämpas på klienter med vissa typer av försörjningsproblem är en vanlig inriktning. Andra utgörs av samarbetet mellan olika myndigheter i enskilda klientärenden. Arbetet i projekt riktade till en viss klientkategorier är ännu en inriktning. Naturligt nog finns här kopplingar mellan detta tredje forskningsområde till både beskrivningar av bidragstagarna och orsakerna till bidragsbehoven.

*Det fjärde och sista området berör insatsernas effekter för klienterna, dvs. verksamhetens resultat.* Vilka arbetssätt leder till en förbättrad försörjningssituation för den berörda klienten? Kunskaper av det här slaget är viktiga för praktiken och dess möjligheter att välja mellan olika beprövade arbetssätt och insatser. Märkligt nog har detta fjärde område inte sysselsatt den svenska forskningen i särskilt hög grad. Det vetenskapliga intresset har gällt de tre första områdena och stannat där. Uppföljning och utvärdering av arbetssätt har vanligen också stannat på en organisationsnivå. En typisk fråga har varit om samarbetet mellan myndigheterna har fungerat. Forskningen har sällan ställt frågor-



na: Hur gick det sedan för klienten? Blev situationen bättre? Berodde det på insatserna från socialtjänsten?

Varför har den svenska forskningen i så liten utsträckning studerat effekterna av de insatser som görs för bidragstagarna? Forskningen i socialt arbete är en ung disciplin – den har bara ett par årtionden på nacken. Redan från början fick kunskapsintresset inom socialt arbete en annan inriktning än studier av effekter. Många forskare kom snarare att använda sig av metoder som försöker förstå processer. Evidensbaserad forskning har inte riktigt fått fotfäste inom socialt arbete. Internationellt finns dock ett stort intresse för effektstudier inom det sociala arbetet, vilket kanske så småningom kan sprida sig till vårt sociala arbete, till gagn för klienterna.

## Vilka är socialbidragstagarna?

Lagstiftningen bestämmer ytterst vilka som är berättigade till socialbidrag. Lagen uttrycker den syn som företräds av samhället vid varje given tidpunkt. Därför varierar också de kategorier som är berättigade till samhällets stöd med det samhällspolitiska och ekonomiska klimatet. Det har varit mycket tydligt under 1990-talets ekonomiska lågkonjunktur, då de enskildas rättigheter enligt socialtjänstlagen beskurits. Lagen har vidare förändrats för att de grundläggande rättigheterna skall bli lika, oavsett var man befinner sig i landet. Man har återgått till en konstruktion, där vissa behov innebär *rätt* till bistånd, medan andra behov *får* täckas genom frivilligt bistånd, om kommunerna finner skäl för det. Förändringarna innebär att rättigheterna har begränsats och specificerats.

KARSTEN ÅSTRÖM beskriver i sitt kapitel hur synen på fattigdom och samhällets skyldighet att dra försorg om de fattiga har varierat över århundradena. Samhällets stöd som en *rättighet* för medborgarna eller en *skyldighet* från kommunernas sida har växlat med samhällsutvecklingen. Han skriver rent av, att man kan se den rättsliga utvecklingen ur ett ”berg-och-dalbaneperspektiv”, alltsedan den allra första svenska sociallagstiftningen från slutet av 1700-talet fram till våra dagars förändrade socialtjänstlag. Givetvis är betydligt fler idag berättigade till samhällets stöd än under tidigare sekel. Men uppfattningen har varierat om hur långt de lagliga skyldigheterna och rättigheterna skall

sträcka sig. Under vissa perioder har lagstiftningen varit mer generös, för att senare stramas åt.

Hur har då bidragstagarna förändrats över tid? Under 1900-talet har andelen bidragstagare i befolkningen varierat år från år. Vanligen har den rört sig mellan fyra och sex procent, men inte visat några trender neråt eller uppåt. Det kan vi följa genom olika statliga utredningar och officiell statistik. I tider av lågkonjunktur har andelen bidragstagare ökat. Under tider av ekonomisk tillväxt har andelen åter minskat. Under 1930-talets depression var befolkningsandelen med fattighjälp drygt åtta procent. I mitten av 1990-talet hade lika stor andel socialbidrag. BJÖRN HALLERÖD ställer i sitt kapitel om socialbidragstagande och fattigdom frågan om vi därmed kan anta att fattigdom är ett lika stort problem idag, som i mitten av 1930-talet – trots att Sverige blivit så mycket rikare. Svaret beror på hur fattigdom definieras. Den tidiga lagstiftningen avsåg hjälp till de fattiga. Först i mitten av 1900-talet bytte man ut termen *fattighjälp* mot *socialhjälp*. I fattighedsforskningen har man ofta använt andelen bidragstagare som en indikator för andelen fattiga i befolkningen. Också socialbidragsnormen har använts för att bestämma var gränsen för fattigdom skall sättas. De hushåll som har inkomster under socialbidragsnormen har då betecknats som fattiga. Men det är inte självklart att alla med inkomster under socialbidragsnormen verkligen lever på en nivå som vi i dagligt tal skulle vilja beteckna som fattigdom. Halleröd redogör för flera olika mått på fattigdom och visar att man får olika stora andelar fattiga, beroende på vilket mått som används. Den som är fattig enligt ett sätt att mäta är det inte alltid när en annan metod används. Ibland är överlappningarna ganska små.

Har då bidragstagarna förändrats under 1900-talet? Är samma kategorier ”fattiga” nu som för hundra år sedan? Genom framväxten av socialförsäkringarna, framför allt den förbättrade pensionsreformen och den obligatoriska sjukförsäkringen i mitten av seklet, borde behoven av fattighjälp och socialhjälp ha minskat bland de gamla och de sjuka. Att så också har skett visar TAPIO SALONEN i sitt kapitel ”Hundra år av understöd”. Successivt har de kategorier som omfattas av det moderna socialförsäkringssystemet minskat bland bidragstagarna. Men andra kategorier har tillkommit. I början av seklet dominerade de äldre, de stora barnfamiljerna och de som inte var arbetsföra. Hjälpdagarna bestod huvudsakligen av fattigt folk från landsbygden. Utlänningar

var ovanliga. Mot slutet av 1900-talet har bilden förändrats. Nu är det de yngre, arbetsföra i städerna som dominerar bland bidragstagarna. Vi har fått en etnisk mångfald i samhället och på 1990-talet tillkom många flyktingar som bidragstagare.

## Orsaker till bidragstagande

Vi har idag ganska stora kunskaper om vad som ligger bakom ökning- ar och minskningar av socialbidragstagandet. Forskningen har länge prioriterat dessa områden. Den har bidragit till olika analysmodeller vid studier av fattigdom och socialbidrag. Genom vår löpande statistik har vi en god uppfattning om spridningen av bidragstagande över olika hushåll, samt i vilka familjetyper som behovet av socialbidrag är särskilt uttalat. I Salonens kapitel finns en presentation av olika förklaringsmodeller till bidragsbehov. Han analyserar också de olika nivåer som används i försöken att förklara bidragstagandets förekomst i befolkningen samt dess utveckling över tid.

Internationella studier lämpar sig särskilt väl om man vill diskutera orsaker till bidragstagande som kan knytas till själva bidragssystemet och den omgivande socialpolitiken. BJÖRN GUSTAFSSON presenterar tre sådana studier i sitt kapitel ”Socialbidrag i Sverige och några andra EU-länder”. Kapitlet är intressant av många skäl, inte minst metodologiskt. Det visar sig vara utomordentligt svårt att jämföra bidragssystemen i norra Europa med dem som förekommer i Sydeuropa. Relevansen av att studera orsaker på olika analysnivåer blir särskilt tydlig vid denna internationella jämförelse. Skillnaderna mellan statens respektive familjens ansvar för individer och hushåll gör att många svenska socialbidragstagare inte skulle vara bidragsberättigade i andra länder, medan andra hushåll som inte är berättigade i vårt land skulle vara det i vissa andra länder längre söderut.

Det senaste årtiondets starka ökning av socialbidrag bland unga och bland invandrare har analyserats i två separata kapitel. Arbetsmarknaden har under 1990-talets första hälft varit praktiskt taget stängd för många unga utan yrkesutbildning. Det framkommer i HANS SWÄRDS kapitel. Att sakna arbete och i stället leva på socialbidrag är påfrestande för unga människor, som helst skulle vilja kunna försörja sig själva. Han finner inga belägg för att ungdomar skulle vara

benägna att välja socialbidrag framför arbete – att orsakerna till de ungas ökande bidragstagande således skulle ligga i en förändrad attityd hos dem själva. Lika svårtillgänglig har arbetsmarknaden varit för invandrare, visar EVA FRANZÉNS analys. För merparten flyktingar tar det många år att integreras i det nuvarande svenska samhället. Under den tiden finns socialbidraget som huvudsaklig försörjningskälla. Även om svårigheter att få arbete är främsta orsaken till bidragstagandet både bland unga och invandrade, så är försörjningssituationen bland invandrare generellt sett sannolikt mer komplicerad än de ungas. Invandrarers bidragsberoende är ofta långvarigt, medan de ungas tenderar att vara kortvarigt. Bland de långvariga, utrikes födda socialbidragstagarna finns också många äldre, som saknar rätt till svensk pension.

Bland långvariga socialbidragstagare finns personer med problem som inte enbart är av arbetsmarknadskaraktär. Bland dem är arbetshandikapp, dålig hälsa och psykosociala problem vanligare än bland övriga bidragstagare (SoS 1999:5). Den här klientgruppen har under åren varit föremål för mycket forskning (Inghe 1960, Isaksson & Svedberg 1989, Bergmark 1991, Fridberg 1993, Jonasson 1996, SoS 1999:5). Orsakerna till deras bidragsbehov har kartlagts grundligt. Sämre är det tyvärr med kunskaper om hur försörjningsproblemen skall kunna avhjälpas.

## **Socialtjänstens organisation, arbetsmetoder och insatser**

När socialtjänsten beslutar om en viss typ av organisation, väljer en viss metod eller startar ett projekt sker detta inte på måfå. Bakom valen ligger förväntningar på vissa utfall. Syftet behöver inte vara operationaliserat, utan kan ha formulerats i allmänna ordalag. Det kan avse olika målgrupper – handläggare eller klienter, eller båda. Organisationen sjösätts, arbetsmetoden tillämpas och projektet startar. Efter ett tag vill man gärna följa upp arbetet. Det är då de stora problemen börjar. En uppföljning eller utvärdering måste planeras i förväg. Man måste veta vad organisationen syftade till, vad som skulle uppnås med metoden och vad projektet skulle leda till. Man skall ha bestämt kriterier för när syftet med insatserna uppnåtts. Kriterierna måste vara mätbara.

ÅKE BERGMARK frågar i sitt kapitel ”Med vilken måttstock? Om valet av kriterier vid utvärderingar av arbete med socialbidrag” vad som kan betraktas som socialtjänstens uppgifter i socialbidragshanteringen. Bergmark identifierar ett antal *manifesta* funktioner utifrån formuleringar i socialtjänstlagen och olika officiella policyförklaringar. Han finner vidare *latent*a funktioner grundade på underförstådda förväntningar om hur arbetet skall bedrivas och vad som skall uppnås. Först när dessa är klagjorda blir det möjligt att fundera över vilka funktioner som skall väljas vid en utvärdering och hur de skall kunna mätas.

I de allra flesta studier av organisation, arbetsmetoder och insatser inom socialbidragsarbetet ställs inte frågan om vad arbetet ytterst syftar till. Vanligen har studier av organisation eller arbetssätt ett rent deskriptivt syfte. Man beskriver arbetet och ser efter hur många klienter som varit föremål för en viss typ av insatser. Sådana studier är värdefulla i sig och bildar ofta en utgångspunkt för vidare undersökningar av området. Flera sådana studier redovisas i boken. En studie av den allra första kontakten mellan personer som söker socialbidrag och socialtjänsten presenteras i kapitlet ”Telefonmottagningen som dörrvakt” av RENATE MINAS och STEN-ÅKE STENBERG. PETER DELLGRAN har granskat den ekonomiska rådgivningen i kommunerna och även studerat förekomsten av skuldsanering. LARS CHRISTER HYDÉN beskriver hur samtalet mellan socialarbetare och klient byggs upp och fungerar som ett viktigt arbetsinstrument i socialt arbete. ÅKE BERGMARK redovisar en kartläggning av vilka arbetsmetoder som förekommer i kommunerna i sitt kapitel ”Arbete med socialbidrag – om organisationer, metoder och insatser”. Han finner att många kommuner tillämpar vad han kallar en ”uppsalametodik” i sitt arbete med socialbidragsklienter. Metodiken har kommunerna lånat från den s.k. Uppsalamodellen. Den vänder sig till arbetslösa bidragstagare och syftar främst till att så snabbt som möjligt få bidragstagarna i arbete eller utbildning och bort från socialbidragsberoende. Bara några få av de kommuner som Bergmark studerat tillämpar modellen helt ut. Men många har tagit fasta på de delar av metodiken som innebär att bidragstagarna själva bör ta ett större eget ansvar för att skaffa arbete genom aktivt arbetssökande och att detta skall följas upp genom täta kontakter mellan klient och socialarbetare.

## Insatsernas effekter för klienterna

Uppsalamodellen är en svensk variant av alla de olika metoder, där arbete i stället för bidrag betonats, den s.k. ”arbetslinjen”. Under de senaste decennierna har dessa blivit alltmer vanliga i USA och Europa. I anglosaxisk litteratur går de under rubriken ”workfare”. En annan vanlig benämning på arbetslinjen är ”aktivering”. ANDERS GIERTZ kapitel ”Utvärdering av socialbidrag och aktivering i USA” visar hur workfare genomsyrar de amerikanska socialbidragssystemen efter en lagändring på 1990-talet. Förändringarna och deras effekter både på bidragskostnaderna och för klienterna granskas i USA genom omfattande utvärderingsinsatser. Krav på motprestationer i form av arbete för att få socialbidrag förekommer även flitigt i Europa. Det framkommer i BJÖRN GUSTAFSSONS kapitel ”Socialbidrag i Sverige och några andra EU-länder”, där socialbidragssystemen i sju länder jämförs. Arbetslinjens ideologiska bakgrund och genomslag i socialpolitiken har också uppmärksamats i nordisk social forskning, t.ex. av Lödemel (1997, 2000).

I det nya socialbidragssystemet i USA har man infört en regel om en längsta bidragstid på mellan två och fem år. Tiden varierar mellan olika delstater, men regeln tillämpas under bidragstagarnas hela livstid. Införandet av tidsgränser kompletterades med regler om särskilda insatser för att få bidragstagarna ut på arbetsmarknaden. En stor flora av olika arbetsinriktade program har därmed vuxit fram i de olika delstaterna. Till dessa program knyts utvärderingsstudier för att belysa effekterna av programmen och tidsbegränsningarna. Utvärderingarna skall ge kunskaper om bidragskostnaderna såväl som vad som händer med klienterna när de lämnat systemet.

Av Giertz kapitel framgår att USA har lång erfarenhet av effektstudier inom socialpolitik och socialt arbete. Inom svensk forskning i socialt arbete finns ännu bara enstaka exempel på utvärderingar av effekter av skilda arbetsmetoder. En sådan effektstudie är utvärderingen av den ovan nämnda Uppsalamodellen, utförd av CUS (Milton & Bergström 1998). Studiens syfte var att undersöka följderna för klienterna av arbetsmetoden.

Resultatet av studien visade att Uppsalamodellen inte nådde de syften den avsett i högre grad än ett annat arbetssätt, som samtidigt tillämpades vid ett jämförbart socialkontor. Bidragstagarna i Uppsalamodellen uppbar inte socialbidrag under kortare tid och hade inte heller större

chanser att få reguljärt arbete eller påbörja utbildning, än bidragstagarna i jämförelsegruppen. Uppsalamodellens klienter återkom oftare med begäran om förnyat socialbidrag än jämförelsegruppens. Resultatet är tvärtemot vad man hade kunnat förvänta om uppsalamodellens löften hade kunnat infrias. Det framkom inte heller några skillnader mellan socialkontoren i fråga om beviljade bidragsbelopp till bidragstagare med arbetslöshet som främsta bidragsorsak.

Uppsalametodiken är vitt spridd i landets kommuner. Spridningen skedde snabbt och långt innan någon utvärdering av metoden hunnit göras. Med vad vi vet idag hade intresset för Uppsalamodellen troligen varit mindre. Effektstudier av det här slaget kan ge det sociala arbetet god vägledning i valet bland metoder för handläggning.

# Allmosor, skyldigheter och rättigheter i den sociala lagstiftningens historia

KARSTEN ÅSTRÖM

I den Europeiska sociala stadgan från 1961, med senare tillägg, anges att varje medlemsland måste tillförsäkra sina medborgare en viss grundläggande social standard och att sociala välfärdsinsatser måste administreras och beslutas om i en ordning som uppfyller vissa minimikrav. Sedan slutet av 1700-talet har det i Sverige, som i Europa i övrigt, funnits lagar om antingen i vad mån olika samhällsliga organ har skyldighet att sörja för enskildas sociala välfärd, eller om vilka rättighetsanspråk vad gäller sociala insatser, som den enskilde kan ställa på olika samhällsinstitutioner.

Rättslig reglering handlar i grunden om att stipulera förutsättningar och att lägga fast villkor för och innebörden i förhållandet mellan individer eller andra rättssubjekt. Traditionellt har lagstiftning i första hand reglerat förhållandet mellan enskilda individer i form av avtalslag, familjelag och annan civilrättslig lagstiftning. Grundprincipen har varit att avtal ingås mellan fria och självständiga rättssubjekt. Lagstiftning har av tradition också reglerat förhållandet mellan den enskilde och staten eller andra samhällsliga institutioner och organ; dels inom straffrätten, dels inom den offentliga eller administrativa rätten.

En rättslig relation kan regleras antingen så att en part har en rättighet gentemot någon annan, eller att någon har en skyldighet i förhållande till någon annan. Det har ofta hävdats att en rättighet och en skyldighet bara är två sidor av samma förhållande. Så är emellertid enligt min uppfattning inte fallet, särskilt inte i en rättslig relation mellan en enskild och statlig eller kommunal myndighet. En rättighet konstituerar en starkare ställning för den enskilde gentemot ett of-



fentligt organ, än vad som är fallet i en reglering som bygger på att stat eller kommun har en skyldighet gentemot den enskilde.

Detta kapitel skall handla om hur regleringen av olika former av socialt bistånd, för att använda den moderna terminologin, skiftat mellan att utgöra frivillighets-, skyldighets- respektive rättighetslagstiftning. Utgångspunkten för att beskriva historiska skiftningar i sättet att reglera ekonomiskt bistånd, kommer att vara den enskildes ställning gentemot myndigheten.

Hur skall man tolka skillnader i olika tiders lagstiftningsmässiga syn på socialt bistånd? Självklart kan man inte utifrån en genomgång enbart av lagtexter dra några slutsatser om enskilda individers välfärd eller om hur den samlade välfärden är fördelad. Är lagen vid en viss tid uttryck för "samhällets" syn på fattigdom, fördelning och välfärd? Eller är lagstiftningens innehåll uttryck för någonting annat? Vad talar lagtexten om för oss annat än att riksdagen vid en viss tidpunkt fastställt en viss text? Har den sociala lagstiftningen förändrats i takt med att annan lagstiftning också förändrats eller har välfärdsrätten sin egen historia? Har rättens uppgift som socialpolitiskt instrument förändrats? Hur har den enskildes ställning i förhållande till myndigheter förändrats? Detta är frågor som kommer att diskuteras i detta kapitel.

Lagstiftning skall ses i en tidsmässig och rumslig kontext och relateras till samhällets och dess institutioners utveckling. Vidare kan en bild av välfärdsrättens utveckling bara ges om man förutom de materiella reglerna också beaktar de processuella och de konstitutionella.

Rättslig reglering sker genom en kombination av olika typer av regler. *Konstituerande regler* anger vem, eller vilka, som har ansvaret för att beslut fattas och att lagstiftningen implementeras. Det finns vidare *materiella regler*, som anger vad som skall göras och förutsättningarna för till exempel när olika sociala insatser skall ges eller kunna utkrävas. Materiella regler kan också ange mål som till exempel socialtjänstlagens portalparagraf, i vilken det sägs att socialtjänsten skall främja människornas ekonomiska och sociala trygghet. Slutligen finns det regler som talar om hur ärenden skall initieras och hur beredning, handläggning och beslutsfattande skall gå till. Dessa regler benämner vi *processuella regler*. De rättsliga förändringarna skall i detta kapitel analyseras med hjälp av dessa tre regeltyper.

## De första spåren av socialbidrag i den svenska lagstiftningen

Socialbidrag i den mening som vi talar om idag är en förhållandevis sen företeelse. Socialrättens historia är betydligt kortare än familjerättens och straffrättens för att nämna två näraliggande rättsområden. Först under andra hälften av 1700-talet kom fattigvården att regleras som en mer eller mindre obligatorisk uppgift för kommunen. Dessförinnan fanns knappast någon lagstiftning som kan sägas ha innefattat någon form av socialbidrag. I och för sig innehöll äldre tiders kyrkolagstiftning bestämmelser om att kyrkan eller socknen ”kärleksfullt” fick sörja för de fattiga. Dessa bestämmelser ålade dock inte någon offentlig institution en obligatorisk uppgift, utan stödet till de fattiga var frivilligt.

Detta innebär i och för sig inte att den sociala frågan inte skulle ha funnits med på dagordningen för lagstiftning. Den tidens sociala lagstiftning var patriarkalisk och repressiv. Eftersom man inte kunde bedriva någon effektiv fattigvård, försökte man i stället övervaka och kontrollera tiggare och lösdrivare. Ett starkt tjänstevång rådde, den som inte hade ”laga försvar”, det vill säga sin försörjning tryggad, kunde tvingas in i ett tjänstehjons-förhållande. I kombination med stränga lösdriveribestämmelser och hemsändningsrätt mellan kommuner, fick fattigvården en sträng och restriktiv prägel.<sup>1</sup> Fram till mitten av 1700-talet, kan man inte tala om vare sig samhällelig skyldighetslagstiftning eller lagstiftning som lade fast rättigheter för den enskilde, på det sociala området. Materiella regler var repressiva, konstituerande regler gav stark makt till såväl statliga som lokala myndigheter och de processuella reglerna gav den fattige en underordnad ställning i förhållande till överheten.

## Den sociala lagstiftningens första egentliga inträde i svensk rätt

Förutsättningarna för en social lagstiftning ändrades radikalt under senare hälften av 1700-talet. Upplysningsfilosofin lade grunden för ett nytt tänkande vad gällde relationen mellan den enskilde individen och den offentliga makten. Synen på staten, och därmed även på rättens roll, förändrades. Från att ha varit kungens organ för att administrera

1. Se t.ex. Montgomery, Arthur: Svensk socialpolitik under 1800-talet, Stockholm 1934.

och befästa den egna makten, började man nu se staten som medborgarnas stat. Härmed lades också grunden för möjligheten att tala om enskilda individers rättighetsanspråk gentemot staten. I sin berömda skrift, *L'Esprit des Lois*, från 1748, skriver Montesquieu: ”att staten har skyldighet att säkra alla medborgare en trygg existens, föda, passande klädedräkt och ett levnadssätt, som ej skadar hälsan. Icke några allmosor till en naken man kunde ersätta fullgörandet av denna samhällsplikt” (Jägerskiöld 1955:252) Om vi bortser från den något ålderdomliga språkdräkten, är steget inte långt till de målsättningsparagrafer, som drygt två hundra år senare kom att formuleras i 1980-talets socialtjänstlag.

Under slutet av 1700-talet började sociala rättighetslagar att växa fram runt om i Europa. Låt vara att dessa inte helt grundade sig på ett renodlat rättighetsperspektiv, och naturligtvis ger oss lagstiftningen knappast någon information om hur situationen för de fattiga rent faktiskt var. Den mest långtgående rättighetslagen var den berömda så kallade Speenhamland Act i England från 1795. I denna lag fastlades principen att envar, även icke arbetsförmögna personer, hade rätt, att av allmänna medel erhålla ekonomisk utfyllnad om deras inkomst understeg ett visst med hänsyn till gällande brödpriser, fastställt minimum (a.a. s. 254). En för den tiden elegant indexkonstruktion i avsaknad av konsumentprisindex och möjlighet att räkna med bidragsnivåer i förhållande till basbelopp.

Så långt gick inte lagstiftaren i Sverige, men det finns mycket tydliga inslag av socialpolitisk påverkan från Europa. Den första svenska lag som på ett tydligt sätt reglerar fattigvården är Hospitalsförordningen från 1763. I denna återfinns uttryck som att nödlidandes och värlösas rätt vederbörligen skall vårdas. Det slås fast att sjuka och ”lytta” skall vårdas i hospitalerna medan församlingarna förpliktas föda sina fattiga åldringar (a.a. s. 256). I Gustaf IV Adolfs nådiga stadga från 1807 ”Om en allmän fattigvårdsinrättning uti Stockholms stad”, uttalar i dess första paragraf, att den grundläggande principen är, de fattiges rätt till hjälp (a.a. s. 257). Men, samtidigt framgår det tydligt att man skiljer mellan verkligt nödlidande och arbetsovilliga. Det är bara den förstnämnda gruppen som anses berättigade till understöd. Denna indelning mellan förtjänta och icke-förtjänta, kommer att finnas med i den sociala lagstiftningen framöver, men i lite olika skepnader.

Även om de materiella reglerna genomgår en betydande moderni-

sering under slutet av 1700-talet och början av 1800-talet, är förutsättningarna för fattigvårdens handhavande begränsade. Under den här tiden kan man säga att grunden för det stora kommunala inflytandet över fattigvården lades. Fattigvården var en kommunal angelägenhet, men kommunal organisation var inte särskilt utvecklad. Organisationen blev emellertid successivt bättre, inte minst vad gäller sockenstämmor och kyrkoråd. Det fanns, som Montgomery konstaterar, ett starkt behov av statlig kontroll, men tidens lagstiftning gav ett svagt stöd för en sådan (Montgomery 1934:70). Den enskildes faktiska möjligheter att erhålla rättelse om en kommun vägrade att bevilja fattigvård, var i realiteten mycket begränsade.

Förutsättningarna att genomföra nya socialpolitiska idéer, även om de var fastställda i lag, var således begränsade. Begränsade av en svag myndighetsorganisation, bristande kompetens, avsaknad av rättsmedel och i de fall de fanns, bristande kunskap om dem och ett i realiteten stort avstånd mellan den fattige och den bemedlade. Den viktigaste begränsningen var dock de materiella förutsättningarna. Kommunala organ hade mycket begränsade medel att fördela.

## Reaktionen under 1800-talet

Under 1800-talet riktades en successivt ökande kritik mot det rättighetstänkande som kommit att utvecklas vad gällde synen på fattigvården. Även samhällets skyldigheter att sörja för de fattiga kom att starkt ifrågasättas och därmed kom den sociala lagstiftningen under 1800-talet att gå i en strängare riktning. Ifrågasättandet skedde utifrån såväl moraliska, ideologiska som ekonomiska utgångspunkter. Uppfattningen att det fanns ett missbruk av fattigvård växte fram. Det hävdades också att fattigvårdsrättigheter till och med skulle vara en orsak till fattigdom. Under inflytande av den framväxande ekonomiska doktrinen hävdades, att statliga ingripanden skulle ske i så liten utsträckning som möjligt, vilket också kom att utgöra en grund för en begränsad socialpolitisk lagstiftning.

1837 års fattigvårdskommitté lägger grunden för en annan syn på fattigvårdsfrågan än den som hade sitt ursprung i upplysningsfilosofin. I sitt betänkande från 1839 poängteras att man måste värja sig mot fattigvårdens rättighetskaraktär, inte minst av psykologiska skäl. Vid

riksdagsbehandlingen återfinns yttranden som ”ingen fattig bör kunna ha juridisk rätt att bliva underhållen; ty huvudgrundsatsen är att det är en christelig plikt att sörja för de fattiga. Vilja vi lagstifta på en annan grund, skola vi snart nog komma att ångra oss; ja! Kanske i nästa mansålder befinna oss där England nu befinner sig” (Montgomery 1934: 266). Det var bland annat den nämnda Speenhamland Act som åsyftades och citatet ger uttryck för en utbredd uppfattning, att enskilda skulle välja att leva på understöd i stället för att försörja sig själva. Detta är uttryckt på följande sätt i riksdagens utskottsbehandling, som erinrade om ”de ödesdigra erfarenheterna från utlandet av uppfattningen, att de fattiga böra och kunna leva på de bättre lottades eller det allmännas bekostnad, varvid den lovlige och vackra stoltheten att själva förtjäna sitt bröd synes hava vikit för bekvämligheten att leva av nådegåvor” (a.a. s. 267).

Fattigvårdsstadgan från 1847 kom att färgas av dessa ståndpunkter, men det var egentligen inte förrän i 1871 års fattigvårdsförordning som den mest restriktiva synen fick fullt gehör. Man menade att tidigare lagstiftning, som vilat på grunden att samhället har en skyldighet gentemot den enskilde, i icke ringa mån bidragit till fattigdomens utbredning. Riksdagsutskottets ordförande anförde i andra kammaren i april 1869, att det gäller att bryta helt med ett gammalt system innan det gjort hela landet till ett fattighus och slår fast att skall den ena människan hjälpa den andra så bör det ske av fri vilja (a.a. s. 269 f.).

På samma sätt som rättsutvecklingen i Europa i övrigt, präglades fattigvårdslagstiftningen således av restriktivitet och inskränkningar som också syftade till att avskräcka från att motta stöd. Fattigvården ägde återkräva ersättning för all utgiven vård och stöd. Successivt hade den så kallade husbondemakten utökats. Husbonderätten omfattade alla som åtnjöt fattigvård som ej var tillfällig. Till och med den som uppbar tillfälligt stöd och som gjorde detta på grund av ”lättja eller i liknöjdhet”, omfattades. Husbondemakten innebar att fattigvårdsmyndigheten kunde hålla ”arbetsovilliga” i arbete och förfoga över eventuell arbetsförtjänst och egendom.

Under denna period kom rätten att präglas av en hög grad av frivillighet vad gällde meddelande av fattigvård och några rättigheter var det inte längre fråga om. Obligatorisk fattighjälp omfattade endast ”vansinniga” och föräldralösa barn. För andra grupper i behov av hjälp, fanns inte något stöd i de materiella reglerna och de konstituerande

och de processuella reglerna gav fattigvårdsmyndigheten närmast oinskränkt makt över den enskilde. De processuella reglerna gav inte den enskilde någon integritet och möjlighet att besvära sig över nekat fattigunderstöd fanns naturligtvis inte eftersom insatserna till allra största del var frivilliga.

## Första halvan av 1900-talet, en brytningstid

De grunder för fattigvården som slagits fast under andra hälften av 1800-talet kom att bestå långt in på 1900-talet. Fattigvårdslagen från 1918 tillkom i en socialpolitisk brytningstid. I förarbetena till denna lag finner man uttalanden som att ”den fattigvård som staten tillförsäkrar dem bland sina medlemmar, vilka äro i behov därav, också bör av dessa kunna utkrävas som en dem tillkommande rätt” (Fattigvårdslagstiftningskommitténs betänkande 1915:18). Detta visar, att en del av 1800-talets restriktivitet mjukades upp. Husbondemakten avskaffades, lagstiftningstekniken moderniserades och en viss besvärsmätt infördes. Å andra sidan fanns det fortfarande ett starkt och utbrett motstånd mot en övergång till obligatorisk fattigvård.

Mycket av det gamla fanns emellertid kvar i 1918 års lag. Fortfarande medförde mottagandet av fattigvård rättsverkningar i form av återbetalningsskyldighet, arbetsplikt och hemsändning om man vistades på annan ort. Det var således långt från den fattigvårdslagstiftning som funnits vid sekelskiftet 1800. Under andra hälften av 1800-talet konsoliderades den borgerliga rättstaten. Borgerskapets ökade betydelse och inflytande och det industrikapitalistiska handelssamhällets genombrott hade kommit att utveckla den borgerliga statens rätt.<sup>2</sup> En lagstiftning, som präglades av de karaktäristika som Max Weber, men även andra, lyft fram. Ett rättssamhälle med rättssäkerhet i termer av likhet inför lagen, öppenhet, förutsebarhet och tillgång på rättsmedel, som överklaganderätten. Traditionell och karismatisk auktoritet hade övergått i en alltmer legal auktoritet, grundad i föreställningen att beslut fattas utifrån rationella skäl, i en i förväg stadgad ordning och i enlighet med abstrakta regler (Weber 1983:144 ff.). Denna utveckling av rätten som ett sammanhängande system av regler, i kombination

2. För en beskrivning av den rättsliga utvecklingen se Dalberg-Larsen, Jørgen: Retsstaten, velfærdsstaten og hvad så? Akademisk Forlag, København 1984.

med utvecklandet av förvaltningsorganisationer, kom att utgöra en förutsättning för framväxten av välfärdsrätten under 1900-talet. En annan viktig förutsättning var uppkomsten av en social profession. På 1920-talet bildades socialinstitut, först i Stockholm och senare även i Lund och Göteborg. Vid dessa institutioner, som senare blev socialhögskolor och kom att ingå i universitetsorganisationen, utbildades socialionomer. Dessförinnan hade det sociala arbetet i kommunerna bedrivits av lokalt förtroendevalda och frivilliga, så kallade ”hjälpare”. Med undantag av att Centralförbundet för Socialt Arbeta (CSA) bedrivit viss social utbildning även tidigare, hade det inte funnits någon, för socialt arbete anpassad utbildning.<sup>3</sup>

Samtidigt hade lagstiftningen på många områden utvecklats. Generella välfärdsinstitut som socialförsäkringar i form av moderskapspenning, barnbidrag, sjukförsäkring och arbetslöshetsskydd hade utvecklats. Härmed hade man också funnit moderna rättsliga former och strukturer för att reglera delar av det sociala livet. I början av 1900-talet tillkom ett antal lagar som avsåg att med användande av tvång vårda personer med olika slag av, vad som definierades som sociala problem. Barnavårdslag och nykterhetsvårdslag är exempel på sådana rättsliga regleringar.

## Den moderna välfärdsrättens framväxt

Nästa steg i den välfärdsrättsliga utvecklingen var 1956 års socialhjälpslag. I denna lag befästes tanken om rättigheter till socialt stöd som fanns redan i 1918 års fattigvårdsförordning och indelningen i obligatoriskt stöd och frivilligt bibehölls. Vad gällde det obligatoriska stödet var detta formulerat som en rättighet. Rättigheten var lagstiftningstekniskt preciserad till sina förutsättningar, och därmed även till sina begränsningar.

Minderårig ävensom den, som på grund av ålderdom, sjukdom, lyte eller eljest bristande kropps- eller själskrafter icke kan försörja sig genom arbete eller som av hälsoskäl bör helt eller delvis avhålla sig från arbete, äger, i den mån han själv saknar medel och hans behov inte tillgodoses på annat

3. Utbildningens utveckling, särskilt med avseende på det sociala arbetets rättsliga dimension, finns beskriven i Åström, Karsten: Rättens gränser. Om rättstillämpning i kommunal social förvaltning. I: Rätten i förvandling. Bertilsson M (red) Stockholm 1995.

sätt, erhålla socialhjälp till sitt livsuppehälle och till den vård, som finnes erforderlig. I fråga om minderårig skall hjälpen avse jämväl uppfostran. (Socialhjäplagen 12 §)

Det frivilliga stödet reglerades i 13 §, och innebar, att även i andra fall kunde socialhjälp meddelas efter grunder som kommunfullmäktige bestämde eller om sådana saknades, efter vad socialnämnden prövade erforderligt. De processuella reglerna moderniserades också genom en fastare förvaltningsstruktur och genom att alla beslut om socialhjälp kunde överklagas till länsstyrelsen. Den statliga tillsynen över kommunernas sociala verksamhet fick också fastare former.

De materiella förutsättningarna för när rätt till socialhjälp förelåg var ganska precisa och uppfyllde därmed, vad som ofta uppfattats som ett allmänt lagstiftningskrav, nämligen att man av en lagtext skall kunna sluta sig till vad som faktiskt gäller. Preciseringen utgjorde emellertid inte bara en styrka för den enskilde, utan samtidigt som den kunde åberopas i vissa situationer, så exkluderade den från rätt till socialhjälp i andra. Denna typ av regler kan också uppmana till en byråkratisk tillämpning, i den meningen att man inte utgår från den enskilde individens faktiska sociala problem, utan endast från de rekvisit, eller i lagen nämnda kriterier, för att bedöma rätten till bistånd. En form av kritik som riktade sig mot tillämpningen av socialhjäplagen under slutet av 1960-talet och fram till dess att lagstiftningen ändrades, var just att dess tillämpning var byråkratisk och förmyndaraktig.

Även om utvecklingen från 1871 års fattigvårdsförordning till 1956 års socialhjäplag innebar stora förändringar, både i termer av förstärkning av den enskildes rättigheter genom preciserade materiella regler och genom en förvaltningsordning, som stärkte den enskildes ställning gentemot den kommunala socialnämnden, så utgör 1980 års socialtjänstlag trots detta ett mer betydande steg i välfärdsrättens utveckling.

Socialtjänstlagstiftningen utgör lagtekniskt sett någonting nytt; genom att konstituera långtgående rättigheter, införa ett tämligen stort utrymme för politiker att utforma den kommunala socialpolitiken samt, även om de professionella socialarbetarna inte var nämnda i lagen och ge utrymme för professionella bedömningar i det enskilda fallet. Beslutsfattaren skall ta sin utgångspunkt i den individuella situationen och utifrån i materiella regler angivna mål, finna medel för att uppnå



målen. Denna form av beslutsfattande brukar kallas målrationalitet, en form av beslutsfattande som också ställer högre krav på empiriskt grundad erfarenhetskunskap. Traditionell rättslig reglering präglas av normrationalitet. En annan nyhet var att alla former av bistånd, det vill säga såväl ekonomiskt som i form av vård eller andra insatser reglerades i samma paragraf i en gemensam regel. Bakom detta låg idén om en helhetssyn som, vid bedömningen av socialbidragsbehov, innebar att man inte skulle se frågan om ekonomiska behov isolerad från livssituationen i övrigt.

1980 års socialtjänstlag är således ett uttryck för den då vanliga ramlagstiftningstekniken. Samtidigt är det viktigt att betona att lagen också bär mycket starka drag av vad som kännetecknar den klassiska borgerliga rättsstatens rätt. Även om de materiella reglerna är vaga och till största del formulerade som mål snarare än som faktiska avgränsningar, så har den processuella strukturen förstärkts betydligt i förhållande till tidigare gällande sociallagar. Allmänna förvaltningsrättsliga principer som handläggningsrutiner, dokumentation och formkrav har tydliggjorts, samtidigt som också överklagningsrätten genom förvaltningsbesvär utvidgats till att gälla fler typer av beslut än vad som var fallet tidigare. Den enskildes integritet och ställning gentemot myndigheten fick ett rättsligt starkare förankring än vad som varit fallet tidigare.<sup>4</sup> I socialutredningens ursprungliga förslag, som ledde fram till socialtjänstlagen, fanns även ett förslag till en lag om socialförsäkringstillägg (SOU 1977: 40). Socialförsäkringstillägget, som enligt förslaget skulle administreras av försäkringskassorna, skulle ha inneburit en rättighet för den enskilde till en förmån relaterad till gällande basbelopp. Idén om socialförsäkringstillägg föll bort vid utarbetandet av propositionen till riksdagen.

I någon mening har den utveckling som startade med sociala rättighetslagar i Europa under andra hälften av 1700-talet, via 1800-talets reaktion, kommit fram till en välfärdsrätt som bygger på ett starkt och grundläggande rättighetstänkande, men vad som är nytt är att denna rättighetskonstruktion kombineras med en målrelaterad tillämpning och stärks genom att den enskildes integritet gentemot myndigheter regleras i en tydligare förvaltningsprocess.

4. En analys av den rättsliga regleringen finns i Åström, Karsten: Socialtjänstlagstiftningen i politik och förvaltning. En studie av parallella normbildningsprocesser. Lund University Press, Studentlitteratur 1988.

Socialtjänstlagen fick också en starkare prägel av instrumentell lagstiftning i jämförelse med tidigare lagar. Lagen handlade inte bara om rättigheter i form av socialbidrag och andra insatser till den enskilde, utan även om sociala åtgärder på grupp och samhällsnivå. I lagstiftningen anges ett tydligt ansvar för kommunen att verka för att planera och genomföra åtgärder som bidrar till en god välfärd. I propositionen till lagen angavs att socialtjänstens uppgifter skulle, förutom individuellt inriktade insatser, också vara allmänt och strukturinriktade (prop. 1979/80:1).

1700-talets rättighetslagar brast i sina förutsättningar, genom avsaknad av administrativa och politiska organ, en social profession och ekonomiska transfereringssystem. När socialtjänstlagen trädde i kraft var den politiska organisationen tydligare, förvaltningskulturen konsoliderad, professionen utvecklad, liksom olika former av transfereringssystem mellan stat och kommun. Förutsättningarna var således bättre, men därmed inte sagt att det inte fanns brister i tillämpning och måluppfyllelse.

## Utvecklingen under 1990-talet och återgången till skyldighetslag

Socialtjänstlagen och dess tillämpning blev föremål för kritik redan under 1980-talet, men det var först på 1990-talet som kritiken växte sig starkare och man hade anledning att fundera över om socialrätten till och med befann sig i en kris.<sup>5</sup> Det fanns vissa likheter med den kritik som var aktuell under 1800-talet mot alltför långtgående rättighetslagstiftning på det sociala området, såväl vad gäller kopplingen mellan försörjning genom eget arbete och mottagande av bidrag, som höga samhällskostnader. Emellertid fanns det ett inslag i debatten som inte haft sin motsvarighet tidigare. Det rörde frågan om själva socialrättens konstruktion, ifrågasättandet av lagfästa rättigheter i kombination med målrelaterat beslutsfattande, bristande likhet i rättstillämpningen, rättssäkerhetsaspekter, intrång i kommunalt självstyre, ökande frekvens av överklaganden och så kallat domstolstrots.

5. Denna fråga diskuteras i Åström, Karsten: Kris i välfärdsrätten? I: Rätt i förändring. En antologi om kristendenser i svensk rätt. Lund Studies in Sociology of Law No 2, 1997.

Att kommuner och landsting i ökande omfattning kom att underlåta att verkställa, genom domstolsutslag beviljade rättigheter, hade uppmärksamrats (Hollander 1995). Dessa fall har primärt rört stöd till funktionshindrade enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), men härigenom kom en diskrepans mellan i lag fastlagda rättigheter och vad som faktiskt kom den enskilde till del att uppenbaras. Ett rimligt krav på en rättighetslag är att rättigheter skall vara utkrävbara och här fanns, och finns fortfarande, brister vad gäller möjligheten för den enskilde att framtvunga verkställighet.

Redan 1991 hade en parlamentarisk utredning med uppgift att se över den gällande lagstiftningen tillsatts. Utredningen föreslog, även om man inom kommittén inte var eniga, att rättighetskonstruktionen skulle kvarstå oförändrad, men att de materiella reglerna skulle preciseras, bland annat genom en indelning i en schablonberäknad del och en del vars innehåll skulle bedömas i det enskilda fallet (SOU 1994: 139). Kommitténs förslag blev liggande ett antal år och först under våren 1997 kom regeringens proposition med förslag till ändringar i socialtjänstlagen (prop. 1996/97:124). De förändringar som nu föreslogs gick emellertid i en helt annan riktning än den som kommittén hade föreslagit. Riksdagen antog propositionen och från den 1 januari 1998 var den lag, som fortfarande benämndes socialtjänstlagen, till sitt innehåll kraftigt förändrad.

I den lag som gäller idag, har rättighetsperspektivet försvagats betydligt. Inte sedan fattigvårdsförordningarna under början av 1800-talet har reglerna för socialbidrag ändrats i riktning bort från rättighetsperspektivet. En betydande nyhet i 1998 års ändring är att den enhetliga rättighetsregeln, som omfattade alla former av socialt bistånd, övergavs. Ändringen innebär att det ekonomiska biståndet preciseras i en egen paragraf, 6 b §, där det ekonomiska stödet till försörjning är uppdelat i en riksnorm, samt i en del som avser rätt till ersättning för skäligen kostnader för ett antal andra behov. I 6 f § regleras stöd i form av hjälp i hemmet och särskilt boende för äldre och funktionshindrade. För dessa bistandsformer behölls rättighetskonstruktionen och därmed möjligheten att väcka förvaltningsbesvär. Rättigheten till försörjningsstöd kan även sägas ha blivit förstärkt. Genom den preciserade, och för hela landet gällande riksnormen, blev det tydligare för den enskilde, vad hon eller han faktiskt kan utkräva i form av ekonomiskt bistånd. Härutöver anges i 6 g § att socialnämnden *får* ge bistånd i an-

nan form, eller utöver det bistånd som regleras i de nämnda paragraferna, om det finns skäl för det. I denna senare form av bistånd ingår sådana insatser som missbrukarvård, stöd till anhöriga som vårdar närstående, stöd till funktionshindrade (annat än boende), hemutrustning, tandvård (annan än akut), psykoterapi, kontaktfamilj och begravning.

Språkligt är dessa insatser således formulerade som frivilliga insatser eftersom verbet *får* används. De regler i socialtjänstlagen som anger socialtjänstens grundläggande uppgifter, målsättningar, kvalitetskrav och liknande kvarstår dock oförändrade, vilket gör att det ändå är rimligt att tala om kommunala skyldigheter. Genom ändringarna tangerar således socialtjänstlagen åtskillnaden mellan obligatoriskt socialt bistånd och frivilligt, en indelning som vi känner igen från, inte bara 1956 års socialhjälpslag, utan också från 1871 års fattigvårdsförordning.

I rättslig mening skulle man i och för sig kunna hävda att, även de insatser som den enskilde inte längre har rätt till, till sitt innehåll ändå skulle vara de samma efter lagändringen, som de insatser som den enskilde tidigare hade rätt till. Det är samma skäligen levnadsnivå som skall vara vägledande. Men, lagstiftningens vaga formulering, samt inte minst det förhållandet att den enskilde i dessa situationer inte längre är bärare av rättigheter, gör att hennes ställning försvagats betydligt i förhållande till kommunen. Detta framförallt genom att det inte längre är möjligt att väcka förvaltningsbesvär över sådant bistånd som inte utgör en rättighet. Utvärderingar har visat att den från 1998 ändrade socialtjänstlagen faktiskt också kommit att innebära en försämring för stora grupper som av olika skäl är beroende av socialt bistånd. Till exempel har uppdelningen mellan insatser som man har rätt till och andra, kommit att uppfattats som en prioriteringsordning inom socialtjänsten (Svensson 1999).

Samtidigt som riksdagen antog de ändringar i socialtjänstlagen som trädde i kraft 1998, tillsattes en ny socialtjänstutredning, vars uppgift var att följa införandet av de nya reglerna och göra en ny översyn, inte minst av lagens konstruktion. Utredningen presenterade sitt slutbetänkande hösten 1999, och föreslog en återgång till den rättighetskonstruktion som präglade den ursprungliga socialtjänstlagen, men med bibehållande av den centralt fastställda socialbidragsnorm som infördes i och med ändringarna 1998. Härmed föreslås också en återgång till förvaltningsbesvär vid alla former av sociala biståndsbeslut (SOU 1999:97). Vi känner igen pendlingen mellan rättighetsperspek-

tiv å ena sida och skyldighets- eller frivillighetsperspektiv å den andra genom historien, om än pendeln svänger fortare i dag än under tidigare perioder.

## Rättens förändrade roll

Under den tidsepok som här behandlats, har den borgerliga rättsstaten vuxit fram och konsoliderats. Under 1900-talet utveckling mot en välfärdsstat, har rätten fått en utvidgad roll. Rätten har utvecklats till ett instrument för social förändring, samtidigt som flexibiliteten i tillämpningen ökat. Det målrationala beslutsfattandet har ökat i betydelse och andra än rent rättsliga avvägningar har fått ökad betydelse för rättstillämpningen. Avvägningar som alltmer kommit att bygga på social kunskap och erfarenhet och där tillämpningen i enskilda fall anpassas till den faktiska situationen. Den enskildes sociala behov, som den primära utgångspunkten i sociala biståndsärenden, är ett exempel på detta.

Omfattningen och innehållet i socialbidrag har förändrats starkt under den period som beskrivits. Utvecklingen har pendlat mellan kommunal frivillighet att ge hjälp, obligatoriska kommunala hjälpinsatser och enskildas rättigheter till vissa insatser. Utvecklingen från det ”stora språnget” i Europa vid skiftet 1700- och 1800-tal till 1998 års inskränkningar i de sociala rättigheter som tillkom 1980, har inte varit linjär. Snarare kan man betrakta den rättsliga utvecklingen i ett ”berg- och-dalbaneperspektiv”. Man kan spåra vissa samband med ekonomisk utveckling, men här ligger knappast hela förklaringen till, eller förståelsen av, vad som hänt med socialbidraget under tre hundra år.

I vad mån kan då dagens förändringar i de sociala rättigheterna förstås mot bakgrund av historien, kanske särskilt reaktionen under mitten av 1800-talet? Jo, här finns slående likheter och paralleller. Argumenten mot sociala rättigheter från förra seklets första- och andrakammardebatter, återkommer nästan som en repetition i 1990-talets debatter, må vara i en något annan språkdräkt. Men, vi skall ändå komma ihåg, att dagens förändringar har även andra dimensioner än vad som var fallet för 150 år sedan. Lagstiftningstekniken har utvecklats genom välfärdsrätten och det handlar inte enbart om att välja socialpolitisk inriktning utan också om hur välfärdspolitiken skall formuleras rättsligt och organisatoriskt för att kunna genomföras.

Man kan inte jämföra utifrån enbart vilka rättsligt grundade rättigheter som finns i formell mening. En rättighet 1982 innebär i realiteten någonting helt annat än vad en rättighet i 1809 års stadga gjorde. En rättighet är inte värd mer, än vad som är faktiskt utkrävbart i en viss situation.

# Hundra år av understöd

TAPIO SALONEN

Syftet med detta kapitel är att ge en översiktlig och summerande bild av hur fattighjälpen i Sverige utvecklats under 1900-talet. Fokus har medvetet lagts på att lyfta fram vilka befolkningsgrupper som erhållit understöd och hjälpens olika bestämningsformer. Hur fattigvården organiserats och utvecklats mot en allt mer professionaliserad verksamhet under seklet lämnas därhän i detta sammanhang.<sup>1</sup> En beskrivning av den formellt rättsliga inramningen av fattigvårdens omvandling till modern socialtjänst återfinns i Åströms kapitel i denna bok. Avsikten med att skildra hur omfattningen och sammansättningen av de grupper som vid olika tider under 1900-talet erhållit samhällets yttersta stödinsatser successivt förändrats är att illustrera fattigstödet specifika roll i samhällets försörjningssystem.

Fattighjälpen är väsensskild från alla andra utbytesrelationer mellan hushåll och samhälle såtillvida att den är det yttersta försörjningsstödet från samhällets sida då alla andra möjligheter uttömts. Detta innebär att denna behovsprövade hjälp därigenom kan ses som en spegelbild av ett samhälles allehanda försörjningsbrister vid varje given tidpunkt. Detta gäller likväl för hundra år sedan som nu. Detta yttersta försörjningsstöd blir genom sin subsidiära funktion en tydlig värdemätare på hur samhällets moraliska stöd och ekonomiska förutsättningar utvecklats.

Jag har valt att i regel använda det historiskt centrala begreppet ”fattig” i framställningen, väl medveten om att man inte kan sätta några enkla likhetstecken mellan att vara fattig och att beviljas socialbidrag

---

1. För analyser av socialbyråarbetets professionalisering, se t.ex. Bergmarks kapitel i denna volym om ”arbete med socialbidrag”, Sunesson (1985), Hydén (1988) och Jacobson (1998).

(se vidare i Halleröds kapitel). Användningen av vissa centrala ord och begrepp i det sociala arbetet återfaller som regel på bakomliggande föreställningar och synsätt.<sup>2</sup> Detta blir synnerligen tydligt i strävandena att tvätta bort den gamla fattigvårdens patriarkala prägel under det gångna seklet. Glidningen i terminologin från fattigvård, socialhjälp, socialbidrag till försörjningsstöd illustrerar tydligt denna strävan. De personer som varit föremål för fattig- eller socialvårdens ansträngningar har därvidlag vid seklets början benämnts som ”understödstagare”, ”fattigvårdshjon” och ”skyddsling”, vid seklets mitt som ”socialhjälpstagare”, ”hjälpökande” etc. och vid seklets slut som ”(social)bidragstagare” eller ”klient”.<sup>3</sup> Man kan tänka sig att introduktionen av termen ”försörjningsstöd” i de senaste lagändringarna lockar till nya benämningar på de personer och hushåll som beviljas detta stöd. Stödtagare? Försörjningstagare? Begrepp som understöd, fattighjälp och socialbidrag används i detta kapitel som synonymer och relateras till olika epokers språkbruk utan några värdeladdade anspelningar.

Ambitionen att beskriva utvecklingen av den svenska fattighjälpen och dess genomslag i befolkningen under en så lång tidsperiod som ett sekel är naturligtvis förbunden med ett flertal svårigheter och begränsningar. För det första består den största delen av tillgängliga historiska data av officiella myndighetskällor. Därmed finns en risk att övervärdera olika administrativa och formella förändringar. Historien är full av exempel på att sådana byråkratiska skiften mest varit en anpassning till en redan rådande praktik eller det omvända – att ändringar av formalia inte satt några reella avtryck i vardagspraktiken. För det andra har den offentliga statistiken kring fattigvården förändrats flera gånger, vilket gör det svårt att i detalj jämföra olika aspekter av fattigunderstödet över långa tidsserier. Sett i förhållande till andra länder framstår dock den svenska fattigvårdsstatistiken som både detaljrik och långvarig.<sup>4</sup> För det tredje är det inte helt oproblematiskt att utgå från den långa rad av statliga utredningar som haft till uppgift att analysera den behovsprövade fattighjälpen. Dessa har i olika grad varit influerade av den rådande tidsandan och valet av frågeställningar och perspektiv har i va-

2. Se vidare i t.ex. Denvall & Jacobson (1998) och Bergmark (1998).

3. En mer ingående analys av olika klientbegrepp inom socialvården återfinns i Salonen (1998a).

4. Se vidare i Salonen (1994:70 ff.) för en mer uttömmande beskrivning av den svenska fattigvårdsstatistikens utveckling.



rierande grad varit uttryck för tidstypiska strömningar och influenser. Detta är inte minst viktigt att beakta vid återblickar av samhällets fattigstöd, som ständigt anpassats till samhällets politiska, sociala och ekonomiska villkor.

En annan brasklapp som inledningsvis kan vara befogad är att jag bortser från att fattigvårdens utformning genomgått en radikal förändring under seklet. Fattigvårdens omvandling vid seklets början från dess uppenbart förnedrande och stigmatiserande hjälpformer i fattighus, arbetsanstalter, vid utackordering av barn till lägstbjudande vid fattigauktioner och understödstagares otrygga tillvaro i rotegång till socialtjänstens försörjningsstöd vid seklets slut är uppenbar för envar som studerar denna utveckling. Samtidigt har hjälpformen behållit mycket av sina underliggande kännetecken – stigma, skam och misstroende. Fattighjälpen har bytt yttre skepnad under 1900-talet samtidigt som en rad studier belägger att människors upplevelser av att behöva söka behovsprövad hjälp alltjämt är präglad av obehag och skamkänslor, liksom av den breda allmänhetens avoga och misstänksamma inställning till hjälpformen.<sup>5</sup>

Kapitlet inleds med en kort diskussion om stödformens mångfacetterade och föränderliga roll i ett framväxande välfärdssamhälle. Därefter presenteras fattigstödet genomslag i befolkningen under 1900-talet och dess förändrade sammansättning under seklet. En komparativ analys av de vanligast förekommande försörjningshindren föregår kapitlets avslutande del om olika förklaringsmodeller till varför fattighjälpen vid ingången till 2000-talet alltjämt står högt upp på den socialpolitiska agendan i Sverige.

## Fattigstödet samhällsroll

Fattighjälpens betydelse för samhället i stort kan tolkas utifrån flera parallella perspektiv. Dess funktion att vara det sista försörjningsskyddet medför att hjälpformen måste betraktas utifrån såväl ekonomiska, som moraliska och politiska utgångspunkter. Något förenklat måste

5. För klienters upplevelser av att söka socialbidrag på 1980- och 1990-talen, se t.ex. Nilsson (1989), Axelsson (1996), SOU 1998:161 och Jönsson & Starrin (1999). Studier som belyst allmänhetens skeptiska inställning till fattigstödet; Svallfors (1996) och Halleröd (1996).

fattigstödet ses både som ett altruistiskt uttryck att vilja hjälpa människor i nöd och samtidigt som ett sätt att sätta gränser och upprätthålla insyn i och kontroll över fattiga människor. Fattighjälpen blir därigenom viktig inte bara för dem som åtnjuter stödet, utan den sätter också strategiska ekonomiska minimigränser och fungerar som en allmänpreventiv åtgärd för att förmå människor att klara sig själva. Bergmark (1997) har utkristalliserat sex perspektiv att betrakta fattighjälpen på:

- det traditionellt socialpolitiska perspektivet
- det kommunalekonomiska perspektivet
- det moraliska perspektivet
- grundbultsperspektivet
- det klientorienterade perspektivet
- det professionella perspektivet

Fattigstödet har inte bara betraktats olika över tid utan synen har också i hög grad varit beroende av vilken utgångspunkt olika aktörer haft och av deras förmåga att föra ut sina ståndpunkter. Som regel har det inte varit understödstagarna själva som getts tolkningsföreträde. Under 1900-talet har dessa olika perspektiv haft skiftande inflytande på fattighjälpens utformning. Debatt och ifrågasättanden kring fattighjälpens uttrycksformer har som regel varit legio, medan utgångspunkterna och perspektiven har varierat. I vissa perioder har t.ex. debatten förts med moraliska övertoner om utbredning av en understödstagaranda,<sup>6</sup> medan den under andra perioder mer avspeglar reformoptimistiska tongångar eller kommunalekonomiska bekymmer. Som följd av den snabba ökningen av antalet socialarbetare och yrkeskårens professionaliseringssträvanden har det professionella perspektivet vuxit sig starkare från storkommunreformen i början av 1970-talet och framöver.

Det som Bergmark (a.a. s. 16) benämner *grundbultsperspektivet* är kanske det förhållningssätt som varit minst tydligt i det offentliga samtalet kring fattighjälpen, men som alltid haft en påtaglig inverkan på fattigstödet utformning. I den internationella forskningslitteraturen benämns detta perspektiv för "the principle of least eligibility" och innebär att fattigstödet alltid måste ligga lägre än t.ex. arbetsmarknadens

6. Se t.ex. Lundström (1986) och Wallentin (1989) kring den hetsiga debatten om "understödsagaranda" i början av 1930-talet.

lägsta lönenivåer och andra försäkringssystemens miniminivåer. Fattigstödet har därigenom en strategisk betydelse att utgöra ett lägsta golv i samhällets olika försörjningssystem vid varje given tidpunkt. Det är därför t.ex. ekonomer och politiker med emfas deltagit i debatter om ”respektavstånd” och ”incitamentstrukturer” kring socialbidraget på 1980- och 1990-talen.<sup>7</sup>

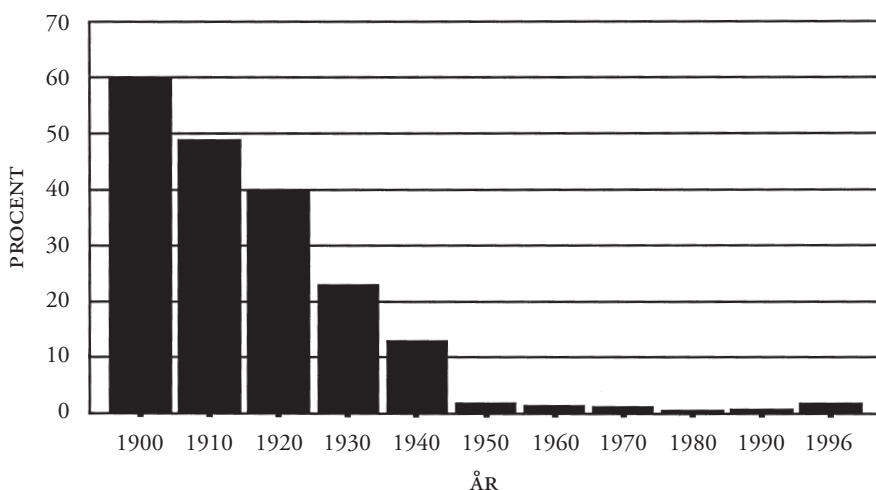
Blotta mängden av perspektiv och förhållningssätt till fattighjälpen innebär att det ständigt skär sig mellan olika ståndpunkter. Ett klassiskt spänningsfält har alltid det varit mellan central och lokal nivå. Det kommunala självbestämmandet har understundom ställts mot principer om medborgarnas autonoma ställning och frågor om rättigheter och skyldigheter mellan individ och samhälle. Ett annat spänningsfält har rört gränsdragningen mellan de förtroendevaldas ansvar och tjänstemannakårens professionella åtaganden. Ett ytterligare spänningsfält som var synnerligen aktuellt vid seklets början handlar om balansen mellan frivilliga och offentliga insatser inom fattigvården. Skall hjälpen till de fattiga till största del skötas av frivilligkrafter eller genom offentliga lösningar? Detta är en frågeställning som fått förnyad aktualitet vid seklets slut. Klientperspektivet har uppenbart haft svårt att göra sig gällande jämsides med alla dessa andra perspektiv. I 1900-talets många reformarbeten kring fattigvården har klienterna eller dess organisationer knappast kommit till tals.<sup>8</sup>

## Fattighjälpens kostnader under 1900-talet

Utan tvekan var fattighjälpen en tung ekonomisk förpliktelse och börda att bära för många av landets kommuner vid seklets början. Fram till 1920-talet dominerade fattigvårdens kostnader de totala sociala utgifterna (se diagram 1). När väl de stora socialförsäkringsreformerna vid seklets mitt började slå igenom blev fattigvårdskostnaderna förhållandevis marginella. Under seklets senare hälft har fattigstödet utgjort ca 1–2 procent av de totala socialutgifterna i landet. Som lägst var dess

7. Ett mer genomarbetat resonemang utifrån ett sådant ”grundbultstänkande” återfinns t.ex. i Finansdepartementet (1994).

8. Ett undantag utgör dock seklets sista offentliga utredning av fattigvården. I den socialtjänstutredning som under 1999 lämnat förslag på förändringar av socialtjänsten, och i synnerhet försörjningsstödet, har klientrörelsen varit företrädd i själva utredningen och den samlade klientrörelsen har bedrivit en parallell alternativutredning.

**DIAGRAM I.** Fattigvårdskostnadernas andel av de sociala kostnaderna 1900–1996.

Källor: Ds S 1969:9, Ds S 1987:2, SCB 1992 & 1998.

andel 0,6 procent (1980). Försörjningsstödet utgjorde 2 procent 1996 (12 av totalt 582 miljarder kr), vilket är mer än en fördubbling sedan 1990 (SCB 1998). Under 1990-talet har socialbidragskostnaderna blivit en allt större ekonomisk belastning för många kommuner. Variationen mellan kommunerna har dessutom alltid varit betydande.<sup>9</sup>

## Fattighjälpens omfattning

Levnadsstandarden i Sverige har generellt sett genomgått en exceptionell höjning under 1900-talet. Sverige har omvandlats från ett litet fattigt jordbrukssamhälle till en högteknologiskt avancerad välfärdsstat på väg in i ett postindustriellt skede. Tre produktionsordningar har passerat revy. *Födoproduktionen* sysselsatte fortfarande merparten av det arbetande folket vid seklets ingång och avgjorde alltså folkflertalens väl och ve. Emigrationen till Amerika av ungefär en miljon svenskar

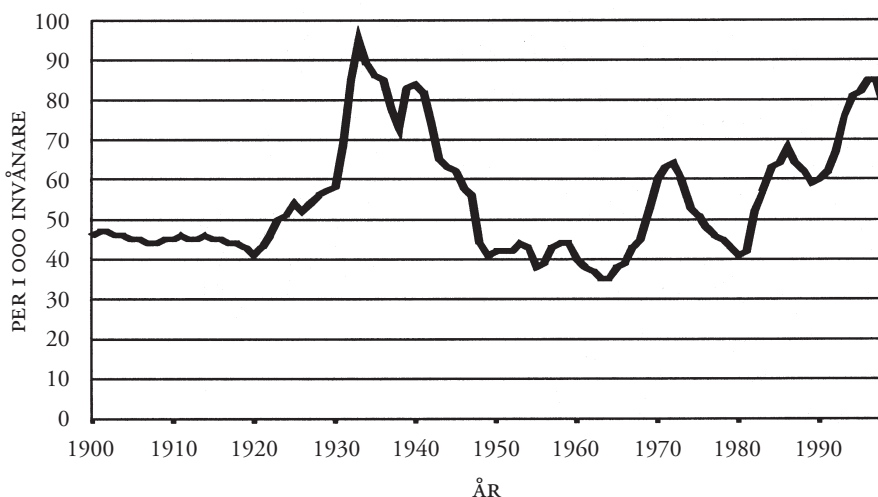
9. 1997 uppgick socialbidragskostnaden i Malmö till 3 544 kr/invånare jämfört med grannkommunen Vellinges kostnader på 172 kr/invånare (Socialstyrelsen 1998). Fattigstödet ojämn fördelning mellan kommunerna har varit en ständig tråtofråga och har utgjort en betydelsefull beräkningsfaktor i det statliga utjämningsystemet mellan landets kommuner.

mellan 1870-talet och fram till första världskriget var ett smärtsamt belägg för det efterblivna agrara Sveriges oförmåga att kunna föda sitt folk. *Varuproduktionens* genomslag är intimt förknippat med framväxten av den moderna välfärdsstaten. Dess avstamp i mellankrigsperioden var betydelsefull för dess egentliga ”guldålder” under ett par tre årtionden efter krigsslutet 1945. Uppbyggnaden av ett krigshärjat Europa gav Sverige en topposition bland industriländerna och bildade modell genom en stabil samförståndsanda mellan företrädarna för arbete och kapital. Utbyggnaden av samhällslivets olika områden svarade upp emot en ambitiös fördelningspolitisk reformstrategi – att även vanligt folk skulle få ta del av samhällstillväxten. De generella välfärdsambitionerna kunde avläsas på samhällslivets olika områden: i utbildningsexpansionen, bostadsbyggandet och införandet av breda socialpolitiska reformlösningar. Det gamla Fattig-Sverige skulle tyna bort, tillsammans med alla dess uppenbara orättvisor och tillkortakommanden. Med oljekrisen under 1970-talet kom ett första tydligt varningstecken på att den kontinuerliga expansionen och höjningen av levnadsstandarden inte kunde tas för given. Det sista kvartsseklet av 1900-talet har allt mer präglats av en omvandling från ett industridominerat till ett samhälle inriktat på *tjänsteproduktion*. Många av lösningarna och synsätten från expansionsåren har kommit att ifrågasättas och i vissa fall överges. Under seklets sista årtionde innebar bl.a. massarbetslöshetens genomslag, omvandlingen av arbetslivet och den offentliga finansieringskrisen, att många av de långsiktiga fördelningspolitiska ambitionerna fick stå tillbaka.

Sett i historiens ljus har 1900-talets utveckling varit exempellös. Medan kampen för födan i tidigare sekler varit den allt överskuggande frågan för de breda folklagren, har levnadsstandarden i Sverige genomgått en osannolik positiv utveckling, åtminstone mätt i materiella välfärdsåtgång. På bara två till tre generationer har levnadsförhållandena förändrats i grunden.

Men på vilket sätt har då denna snabba välfärdsökning påverkat fattighjälpens omfattning? I synnerhet under seklets mitt fanns en uttalad förhoppning att omfattningen av fattigvården skulle minska i takt med att välfärdsstatens generella ambitioner slog igenom. Det upplevdes inte som särskilt välmotiverat att som i andra länder, t.ex. Storbritannien, reformera fattigvården. Den skulle i alla fall förpassas till de mindre stolta sidorna i de svenska historieböckerna.

**DIAGRAM 2.** Andel bidragstagare i befolkningen 1900–1998. Per 1 000 invånare.



Källa: SU-59, Socialdepartementet 1969, Statistiska meddelanden Serie S div. årgångar och Socialstyrelsen (1999a).

Som diagram 2 visar, har fattighjälpens omfattning inte avtagit under seklets senare hälft. I stället har den pendlat mellan 4 och 9 procent av befolkningen årligen, med distinkta upp- och nedgångar. Därför kan vara värdefullt att försöka urskilja några rimliga periodindelningar av understödets genomslag i befolkningen:

*Den gamla fattigvården* (fram till början av 1920-talet). Alltsedan att socknarna och sedermera kommunerna hade lagfäst ansvar för fattigvården, befann sig en tämligen stabil andel av befolkningen inom fattigvårdens omsorg. Under hela 1800-talet pendlade andelen understödstagare mellan 3 och 5 procent.<sup>10</sup> Vid sekelskiftet uppgick andelen till 4,6 procent, vilket hade föregåtts av en successiv minskning under 1890-talet (SoS 1903). Fram till 1920-talets början var antalet understödstagare tämligen oförändrat, ca 220 000–240 000 personer årligen.

*Depressionen och krigsåren* (1920- och 1930-talen). Redan under 1920-talet skedde en kontinuerlig ökning av försörjda genom den nya fattigvårdslagen, som trätt i kraft 1918. Mellan 1923 och 1937 ökade antalet understödstagare till nära 500 000 personer årligen. Ökningen kan tillskrivas yttre strukturella faktorer, i synnerhet depressionsårens massarbetslöshet under 1930-talet. Andelen personer i fattigvården

10. Se diagram 4.1 i Salonen (1994:70).

fördubblades från 1920-talets början till det absolut högsta fattigandelen 1933, då hela 9,5 procent av befolkningen erhöll behovsprövad hjälp. Fram till de första krigsåren låg understödsandelen kvar på nivåer över 8 procent.

*Välfärdstatens genombrott* (1940–1965). I takt med införandet av socialpolitiska reformer minskade fattigandelen drastiskt under 1940- och 1950-talet. Under 1940-talet halverades andelen och låg återigen på den nivå som varit vanlig vid seklets början, kring 4 à 5 procent av hela befolkningen. I början av 1960-talet sjönk antalet personer i bidragshushållen per år till närmare 250 000 personer.

*Konjunkturrella svängningar* (1965–1985). Från 1960-talets mitt började socialhjälpsandelen följa ett tydligt konjunkturrellt mönster.<sup>11</sup> Vid lågkonjunkturerna vid 1970- och 1980-talets inledningar steg hjälpandelen med ett par procent upp till 7 procent för att sjunka tillbaka under mellanliggande högkonjunkturer. Från lågkonjunkturens år 1972 minskade antalet bidragstagare från 520 000 till 340 000 personer 1980. Därefter ökade antalet bidragstagare åter till drygt en halv miljon i mitten av 1980-talet.

*Strukturella förändringar* (1985–). Från 1980-talets senare hälft och framåt har socialbidragsmönstret tydligare påverkats av strukturella faktorer i transformationen in i ett postindustriellt samhälle; ett snabbt föränderligt arbetsliv, flyktingmottagande etc. Socialbidraget låg kvar kring 6 procent trots den extremt gynnsamma högkonjunkturerna vid 1980-talets slut för att därefter successivt öka till närmare 9 procent under 1990-talets senare hälft. Antalet personer i bidragshushållen uppgick årligen till ca 750 000 personer vid 1990-talets mitt. 1998 bröts en tioårig oavbruten uppgång. En mer inträngande analys av 1990-talets socialbidragsutveckling följer längre fram.

Denna periodisering bör inte tolkas alltför stelbent. I följande avsnitt avtäckts tolkningsraster och bakomliggande mönster som erbjuder en mer komplex och fylligare förståelseram kring understödets förändrade karaktär under 1900-talet. Bakom dessa totalsiffror döljer sig olikartade trender och utvecklingsförlopp. Men när det gäller fattigstödets utbredning i befolkningen kan vi inledningsvis konstatera att den inte svarat mot de tidigare reformoptimistiska tongångarna och således för-

11. Ett flertal makrostudier om sambandet mellan arbetslöshet och fattigstödet i Sverige har bekräftat ett positivt samband, oftast med en viss fördröjningseffekt (Ds S 1969:9, Korpi 1971, Szulkin 1981 och Gustafsson 1983).

svunnit i takt med ekonomisk tillväxt och allmän välståndsutveckling. Tvärtemot har antalet personer med behovsprövat bidrag trendmässigt ökat under seklets sista tredjedel. Antalsmässigt har det skett närmare en tredubbling – från en kvarts till tre kvarts miljoner personer årligen – eller en fördubbling i relativa termer – från 4 till 8 procent av hela befolkningen. Från 1998 bryts dock den uppåtgående trenden.

## Understödstagarnas profil

Ett traditionellt sätt att försöka beskriva understödstagarna är utifrån gruppegenskaper som ålder, kön, nationalitet etc. Det är självfallet värdefullt att få fram en tydligare och detaljrikare bild av vilka hushåll som haft understöd under olika perioder. På så sätt kan olika trender och förändringar i hushållens försörjningsproblematik identifieras och förhoppningsvis mötas av adekvata policyåtgärder. Det finns dock alltid en risk med att ensidigt redovisa understödets variationer utifrån befolkningsdata. Det blir, oftast outtalat, som om de underliggande biståndsgrundande förhållandena kan förklaras utifrån sådana gruppegenskaper. De underliggande strukturella faktorerna tenderar att komma i skymundan. Understödet ojämnt fördelning betraktad utifrån enstaka demografiska variabler skall mer ses som *indikationer* på en given tidsperiods sammansättning av hushållens försörjningsproblem. Långt ifrån alla hushåll med ekonomiska bekymmer söker hjälp hos socialkontoren, vare sig då eller nu.<sup>12</sup>

Vid sekelskiftets början var den typiske understödstagaren en ensam äldre kvinna på den svenska landsbygden. Hon saknade helt och hållet ett ekonomiskt skydd och var beroende av fattigvårdssamhällets (kommunens) hjälp till fullo. Närmare två tredjedelar av dem som var *direkt* understödda<sup>13</sup> var kvinnor, av vilka många var änkor eller frånskilda. Därutöver utgjorde antalet understödda barn en stor grupp, 37

12. Detta fenomen av underutnyttjande brukar benämnas som ”non-take up” i den engelskspråkiga forskningslitteraturen (se t.ex. Oorschot 1991). Benägenhet att inte söka socialbidrag har knappast alls belysts i den svenska forskningen. Ett undantag återfinns dock i Gustafsson 1987.

13. I 1871 år fattigvårdslag räknades personer äldre än 15 år som direkt understödda, liksom barn som själva var föremål för fattigunderstöd. De indirekt understödda var således hemmahörande barn. Den senare kategorin utgjorde en fjärdedel av samtliga understödda personer år 1900 (SoS 1903).

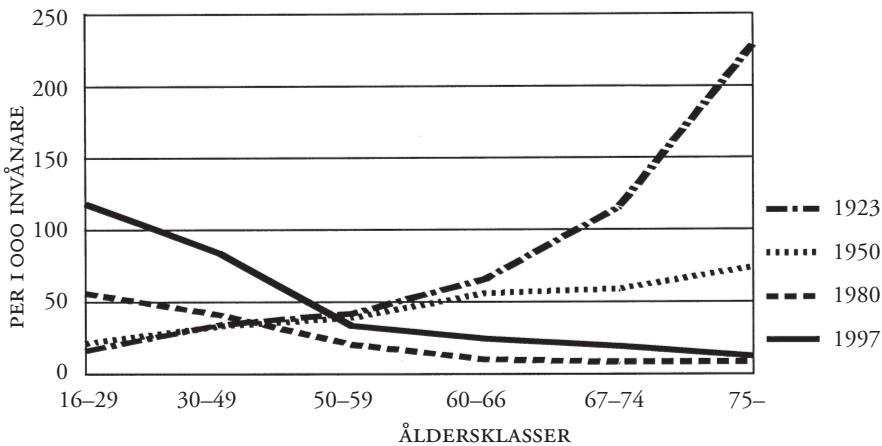


procent av samtliga registrerade understödstagare vid seklets första år (SoS 1903).

Vid seklets slut var profilen på understödstagaren dramatiskt förändrad. En stor grupp var yngre arbetsföra personer som ännu inte lyckats etablera sig på vuxenlivets olika arenor. 42 procent av bidragstagarna var under 30 år 1998 (Socialstyrelsen 1999a). I denna grupp förekommer unga män och kvinnor i ungefär lika stor omfattning (Socialstyrelsen 1995 & 1999a, se även Swärds kapitel)<sup>14</sup>. En annan grupp bidragshushåll som märkts under 1990-talet är utländska hushåll, då i synnerhet hushåll med kortare vistelsetid i Sverige och med flyktingstatus (se vidare i Franzéns kapitel).

Sett ur ett livsrytmsperspektiv har det under seklet skett en radikal omsvängning av risken att behöva leva på understöd. Fram till några årtionden in i 1900-talet ökade denna risk med åldern. Under en kort period, under 1960-talet, var fattigandelen åldersneutral. Under seklets tre sista decennier har den omvända risken accentuerats: ju yngre man är, desto större är risken att behöva söka behovsprövad hjälp (diagram 3).

**DIAGRAM 3.** Andel personer i befolkningen med fattigunderstöd 1923, 1950, 1980 och 1997 efter åldersklasser.



Källor: SU-59, Socialvård 1980 och Socialstyrelsen 1998.

14. Med tanke på att kvinnornas lägre andel i varje åldersklass har deras socialbidragsandel per år under 1990-talet varit ständigt högre bland 18-24-åringarna; 10,0 resp. 17,4 procent 1990/1998 jämfört de unga männen bidragsandel motsvarande år på 8,2 resp. 14,6 procent. Den enskilt viktigaste faktorn bakom denna könsskillnad torde vara männens värnplikttjänstgöring. För kvinnor uppemot 25-årsåldern ökar betydelsen av barnafödande och försörjningsansvaret som ensamstående förälder.

Därmed kan man för Sveriges del dra slutsatsen att ålderdomen inte längre är den av de tre livsfaserna med högst fattigdomsrisk vilket traditionellt lyfts fram i fattigforskningen.<sup>15</sup> Istället har unga människors försörjningsproblem blivit ett allt mer dominerande inslag i socialbidragssammanhang under seklets senare del. Det specifika med denna ekonomiska sårbarhet är att den överlag inte hänger samman med unga hushålls försörjningsbörda under småbarnstiden,<sup>16</sup> utan med perioden innan man hunnit etablera en egen familj. Socialbidraget bland ungdomar har alltmer framstått som en utbredd, men oftast kortvarig etableringsproblematik i övergången från att försörjas av föräldrar till att på egen hand klara sin löpande ekonomi. Risken att behöva söka socialbidrag har under 1990-talet varit som störst åren precis efter gymnasietiden, från 19 till 21 årsåldern. Därefter minskar risken att behöva söka socialbidrag betydligt, men uppgår ändå till ca en tiondel av samtliga i åldrarna upp till övre 30-årsåldern. Först därefter minskar numera socialbidragsrisken successivt med åldern (diagram 4).

Det är inte bara den åldersmässiga aspekten som präglar fattigstödets markant förändrade hushållssammansättning, utan biståndsprofilen före och efter välfärdsstatens tillkomst följer flera andra utvecklingstrender. Flera av dessa kan ses som avspeglningar av de demografiska förändringar som Sverige genomgått under senare delen av 1900-talet. En sådan utvecklingstrend är den oavbrutna urbanisering av det svenska samhället. Befolkningskoncentrationen till större regioncentra och landets tre storstäder har varit accentuerad i synnerhet under miljonprogrammets expansionsår<sup>17</sup> och därpå under 1990-talets satsning på regionala högskolor och högre utbildning. Områden med högst socialbidragsandel återfinns numera i storstädernas storskaliga miljonprogramsområden.<sup>18</sup> En annan demografisk faktor är att den klassiska

15. Det är framför allt den engelske forskaren och chokladfabrikanten Seebom Rowntree som med sitt banbrytande verk *Poverty* (1901) och de uppföljningar han tillsammans med kollegor gjorde under ett halvt sekel i England introducerade ett livscykliskt synsätt på fattigdomen. Utförligare svenska beskrivningar av Rowntrees inflytelserika gärning återfinns bl.a. i Gustafsson 1983:39 ff. och Halleröd 1991:38 ff.

16. Detta var den andra av fattigdomsperioderna i Rowntrees klassiska fattigdomscykel (1901).

17. Riksdagen beslutade 1964 att bygga en miljon nyproducerade bostäder i landet under åren 1965–1974, vilket infriades.

18. Ett flertal offentliga utredningar och analyser har fokuserat på segregationsproblematiken i storstäderna. Den senaste, Storstadskommitténs betänkande "Delade städer" (SOU:1997:118) visade att skillnader i socialbidragstagande, och även andra indikatorer på ekonomisk segregation, har blivit mer påtaglig under åren 1985–1993.

DIAGRAM 4. Andel personer med socialbidrag 1997. Procent av samtliga personer i varje årsklass.



Källa: Individregister 10 procent och SCB:s befolkningsstatistik.

problematiken med stora barnhushåll med långvariga försörjningsproblem successivt minskat i takt med ett lägre barnafödande, men också som en följd av den utbyggda familjepolitiken från 1940-talet och framåt.<sup>19</sup> Den traditionella bilden av den fattiga barnfamiljen, som trots förvärsarbete (läs: mannens) inte klarade av att mätta många små munnar<sup>20</sup>, har av och till i efterkrigsdebatten uppmärksammat som ett tecken på "nyfattigdom"<sup>21</sup>. I takt med kvinnornas snabbt ökande förvärvsfrekvens från 1960-talet, minskade barnkullar i hushållen och den markant ökade familjesplittringen har istället ensamförsörjarnas försörjningsproblem kommit i förgrunden. Antalet ensamförsörjande kvinnor som årligen haft socialbidrag har fyrdubb-

19. Den svenska familjepolitiken – med relativt höga barnbidrag, väl utbyggd offentlig barnomsorg och skola, omfattande föräldraförsäkring och särskilt riktade bostadsstöd – framstår vid internationella jämförelser som en av den svenska välfärdsstatens främsta kännetecken.

20. Detta var Rowntrees (1901) tredje utpekade period med en förhöjd fattigdomsrisk.

21. Begreppet "nyfattigdom" har återkommande använts i den offentliga debatten som ett uttryck för att "vanliga" familjer med låga inkomster trots förvärsarbete inte skulle klara sin försörjning utan kompletterande stöd från det behovsprövade socialbidraget. Detta har återkommande tillbakavisats i forskningen (för utförligare diskussioner se Bergmark 1991 och Salonen 1994).

lats sedan mitten av 1960-talet.<sup>22</sup> Alltsedan 1970-talet har någon gång under ett kalenderår ungefär var tredje ensamstående kvinna med barn mottagit socialbidrag för att klara sin löpande ekonomi.

En tredje successiv förändring av bidragshushållens sammansättning hänger samman med förändringen av den etniska sammansättningen av det svenska samhället. I takt med att Sverige sedan mitten av seklet allt mer blivit ett invandringsland har också andelen invandrare med socialbidrag successivt ökat. 1964 var det första år som socialbidragsstatistiken redovisade andelen utländska hushåll med socialhjälp.<sup>23</sup> Då noterades knappt 5 procent av hushållen med utländsk registerledare. Denna andel fördubblades under 1960-talet (SU-68, s. 102). Från mitten av 1980-talet ökade socialbidraget till följd av ett ökat flyktingmottagande, som efter asyltiden försörjningsmässigt integrerades med socialbidragssystemet.<sup>24</sup> Flyktingstödet har ökat från 7–8 procent av socialbidragskostnaderna 1983/84 till ca 25–30 procent från slutet av 1980-talet till mitten av 1990-talet. Därefter har flyktingandelen av socialbidragskostnaderna sjunkit.<sup>25</sup> Totalt avviker socialbidragsandelen bland utländska medborgare kraftigt på 1990-talet från svenska medborgare. Drygt en tredjedel av alla vuxna personer med utländskt medborgarskap erhöll socialbidrag 1998 jämfört med 6 procent av svenska medborgare (se vidare i Franzéns kapitel för en fördjupad analys av dessa skillnader).

Utöver dessa förändringar av bidragshushållens demografiska sammansättning har de förändrade villkoren för lönearbete och de enskilda bidragstagarnas arbetsförmåga förändrat socialbidragets fokus från arbetsoförmögna till tämligen friska och arbetsföra människor. Detta

22. En utförligare beskrivning av de ensamförsörjande kvinnornas socialbidragsmönster sedan 1960-talet återfinns i Salonen 1994:108 ff.

23. Ett bestående problem med denna redovisning är att endast registerledarens medborgarskap noteras, och inte eventuellt andra vuxna i bidragshushållet. Dessutom redovisas inte nationaliteter, utan enbart svenskt/utländskt medborgarskap.

24. Mottagandet av asylsökande och flyktingar har förändrats flera gånger under 1980- och 1990-talen med direkt påverkan på socialbidragssystemet. 1985 överfördes flyktingmottagandet till Statens Invandrarverk som förhandlat fram årliga avtal med landets kommuner. 1988 infördes en särskild lag om bistånd åt asylsökande som innebar att de asylsökande lyftes ut ur socialbidragssystemet. 1991 infördes ett nytt ersättningssystem för kommunernas flyktingmottagande utifrån schablonberäknade engångsbelopp.

25. Man bör dock observera att detta delvis avspeglar hur man socialadministrativt definierar flyktinghushåll; ankomstår plus tre efterföljande år. Flera studier har visat att en betydande del av dessa flyktinghushåll finns kvar i socialbidragssystemet efter dessa första fyra år i Sverige (Jacobson-Libietis & Jonasson 1997, Salonen 1997).

**TABLÅ 1.** Fattigstödet genomslag i befolkningen före och efter välfärdsstatens framväxt.

|                                | <i>Före välfärdsstatens framväxt</i> | <i>Efter välfärdsstatens framväxt</i> |
|--------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| <i>Ålder</i>                   | Äldre                                | Yngre                                 |
| <i>Arbetsmarknadsrelation</i>  | Ej arbetsföra                        | Arbetsföra                            |
| <i>Typ av barnfamilj</i>       | Stora barnfamiljer                   | Ensamförsörjande kvinnor              |
| <i>Etnisk sammansättning</i>   | Homogen                              | Heterogen                             |
| <i>Geografisk lokalisering</i> | Rural                                | Urban                                 |

har understrukit det starka sambandet mellan arbete och fattigstöd, som utvecklas vidare i Giertz kapitel.

Sammanfattningsvis har sammansättningen av hushållen med fattigstöd förändrats radikalt under det gångna seklet. Detta understryker stödets kompensatoriska karaktär – att träda in när alla andra möjligheter uttömts. (Se tablå 1 ovan.)

## Bilden av hjälpbehovet

En genomgång av fattigvårdens officiella statistik och olika offentliga utredningar ger inte ett tillfredställande underlag för att precis kunna fastställa olika orsaker till hjälpbehovet.<sup>26</sup> Underlagen är som regel alltför knapphändiga och det saknas enhetliga definitioner och kriterier för att kunna göra jämförelser över tid. Att klart kunna urskilja vilka försörjningshinder som spelat in vid varje enskild bidragsperiod har varit en övermäktig uppgift för såväl tjänstemän som socialforskare. Detta hänger i grunden samman med hjälpformens speciella karaktär – att träda in då alla andra försörjningsmöjligheter uttömts.

Fattigvårdsstatistiken har under 1900-talet förändrats flera gånger, vilket försvårar en analys av långa enhetliga tidsserier. Fram till början av 1920-talet samlades enbart mängddata in från kommunerna, vilket inte gav de statliga myndigheterna möjlighet att kontrollera datakvali-

26. För kritiska betraktelser över förenklade orsaksresonemang bakom fattigunderstöd se t.ex. Carlsson 1954, Bergmark 1991 och Salonen 1994.

teten.<sup>27</sup> Mellan 1923 och 1938 infördes ett system med inrapportering av individdata utifrån särskilda formulär.<sup>28</sup> Från början av 1940-talet till i dag grundas fattigvårdsstatistiken på hushållsuppgifter hämtade direkt från kommunernas socialregister. De grunduppgifter som årligen inrapporterats under seklets andra hälft är tämligen knapphändiga och har medfört behov av fördjupade specialundersökningar.<sup>29</sup>

Det har, utöver den löpande statistikföringen, under 1900-talet genomförts ett tiotal offentliga utredningar för att specialgranska det behovsprövade bidraget.<sup>30</sup> Fokus för dessa enkätbaserade undersökningar har som regel varit att försöka få en tydligare bild av vilka som mottar hjälpen och deras levnadsvillkor. De utan tvekan mest ambitiösa utredningarna genomfördes i början av seklet – Fattigvårdskommitténs betänkande från 1915 och 1928 års pensionskommittés betänkande (SOU 1934:14).<sup>31</sup> Insamlandet har i alla dessa utredningar skett via ett urval av landets socialnämnder. Uppläggningsen har varierat, både vad gäller urval och formulärens utformning, vilket försvårar jämförelser mellan dessa undersökningar.

Många av dessa specialundersökningar har skett med urvalskriterier som gör att resultaten som regel har speglat bidragshushåll med längre bidragstider än bidragspopulationen i stort. Detta faktum tenderar komma bort, vilket medfört att levnadsvillkoren för mer långvariga bidragshushåll oftast fått stå modell för hela bidragsgruppen. T.ex. utgick *Undersökningar av det sociala hjälpklientelet* från ett urval av understödstagare som varit aktuella minst fyra månader under undersökningsåret 1928 (SOU 1934:14). Gunnar Inghes inflytelserika studie *Fattiga i folkhemmet* byggde på ett urval av understödstagare i Stock-

27. Hultqvist (1965) granskade fattigvårdsstatistiken för perioden 1874–1917 och lyfte fram en rad begränsningar och felaktigheter i de mängddata som rapporterades in till Statistiska centralbyrån (SoS U).

28. Se Wallentin 1989:50–51 för en diskussion om en del svårigheter att få in dessa individdata från en del kommuner, vilket bl.a. medförde att ett femtontal städer istället bidrog med summariska sammanställningar.

29. En utökning av kommunernas årligen inrapporterade uppgifter kring socialbidragen skedde 1990. Därefter redovisas alla personer som är 16 år och äldre i bidragshushåll och hushållens ev. flyktingstatus.

30. Se Salonen 1994:184 ff., för en översiktlig presentation av flertalet av dessa utredningar. Under 1990-talet kan ett flertal studier läggas till, t.ex. Socialstyrelsen 1995 och 1999b.

31. Se Gustafsson 1993 för en mer utförlig beskrivning av dessa omfattande fattigvårdsutredningar i början av 1900-talet.

holm som fått stöd i mer än sex månader under 1943. Dessa långvariga understödstagare utgjorde endast drygt en fjärdedel av understödsfallen det året (Inghe 1960:82). Min poäng är att det naturligtvis kan vara särskilt motiverat att specialstudera bidragshushåll med långvariga bidragsbehov, men det finns en uppenbar risk för att deras specifika levnadsvillkor blir tolkade (inte så mycket av dem som utfört studien, utan av andra uttolkare) som att gälla för samtliga bidragshushåll. Detta blir fallet även när man som i flera statliga utredningar (SU-59, SU-68, Ds S 1969:9 och Ds S 1987:2) valt en enskild urvalsmånad och därigenom utgår från en hög andel långvariga bidragshushåll.<sup>32</sup>

Med vetskap om alla dessa brister och begränsningar i de historiska källorna har jag ändå försökt att strukturera försörjningshinder för understödshushållen efter några huvudsakliga kategorier. Detta sätt att strukturera förhållanden som över seklet lyfts fram som vanligen förekommande omständigheter för hushåll med fattigstöd bör dock tolkas kritiskt. Enskilda procenttal är inte så väsentliga som de långsiktiga förändringsdragen. Hur man kan tolka dessa drag diskuteras i nästföljande avsnitt.

## 1. Ålderdom

Alldeles uppenbart utgjorde ålderdom ett huvudsakligt skäl till att många erhöll fattigvård under seklets första hälft. Däremot anges inte "ålderdom" som explicit faktor i vare sig dåtidens statistik eller specialundersökningar. Av Fattigvårdskommitténs undersökning för år 1907 framgår att 55 procent av de vuxna personerna definierades utifrån "orkeslöshet, invaliditet o.d." medan 23 procent hamnade i kategorin "sjukdom" (Fattigvårdskommittén 1915:123). Tillsammans omfattade dessa kategorier 8 av 10 hjälpfall. Indirekt kan man sluta sig till att merparten av dessa understödda personer var äldre personer. Pensionärernas andel av samtliga vuxna personer med fattigvård minskade kraftigt från 52 procent år 1946 till 27 procent tio år senare, som ett resultat av folkpensionsreformen 1948 (SU-59:16). 1949 lyftes ålderdomshemmens vårdtagare ut ur fattigvårdsstatistiken.

Som framgår av diagram 4 är andelen ålderspensionärer med socialbidrag ytterst begränsad i slutet av seklet, ca 2 procent av samtli-

32. För en mer utvecklat resonemang om risk för felslut vid tvärsnittsstudier av socialbidraget, se Salonen 1994:180 ff.

ga ålderspensionärer årligen. En speciell äldregrupp som tillkommit i socialbidragssystemet sedan 1980-talet är äldre utländska personer som saknar rätt till svensk ålderspension och därigenom erhåller socialbidrag under längre perioder innan de kvalificerar sig in i det svenska pensionssystemet.

## 2. Barndom

Som vi redan visat var barnen jämsides med äldre personer de vanligaste understödskategorierna i början av seklet. Andelen hjälpbehövande barn – i den slutna fattigvården, i rotegång, utackorderade eller i hemmet – omfattade ca 5 procent av samtliga minderåriga barn om året fram till 1920. Denna andel steg snabbt och omfattade 10–12 procent årligen under 1930-talet och början av 1940-talet. Detta trots införandet av en särskild barnavårdsdag 1924 som överlämnade drygt 40 000 barn, omhändertagna utanför hemmet i barnavårdsnämndernas försorg.<sup>33</sup> Under 1950- och 1960-talen sjönk andelen minderåriga till ca 5–6 procent av samtliga barn (Ds S 1969:9). Vid 1990-talets mitt uppgick antalet barn under 16 år i socialbidragshushållen till närmare 250 000 årligen, vilket motsvarar vart sjunde till vart åttonde barn i Sverige.<sup>34</sup> I vissa storstadsområden är andelen betydligt högre.<sup>35</sup> Andelen barn i invandrarhushåll med socialbidrag är markant högre, i synnerhet i familjer som kommit till Sverige i samband med 1990-talets flyktingströmmar.<sup>36</sup>

## 3. Sjukdom

Eftersom ålders- och sjukdomsrelaterade faktorer traditionellt varit svåra att urskilja i fattigvårdens register, måste vi noggrant beakta förekomsten av överlappningar mellan dessa försörjningshinder. I många

33. Beräknat utifrån div. årgångar av publikationen Fattigvården, SOS Kungl. Socialstyrelsen.

34. 1997 återfanns 236 438 barn under 16 år i bidragshushållen av sammanlagt 1 753 870 barn i åldrarna 0–15 år, vilket motsvarar 13,5 procent av samtliga barn. Källor: Socialstyrelsen 1998 och SCB:s befolkningsstatistik.

35. Ett exempel från Malmö t.ex. visar att vart tredje barn under 18 år levde i ett hushåll som åtminstone någon gång under en treårsperiod (1995–1997) beviljats socialbidrag för sin försörjning (Salonen 1998b:8).

36. Enligt den officiella årsstatistiken återfinns ca tre fjärdedelar av alla barn med utländskt medborgarskap i hushåll med socialbidrag under ett enskilt kalenderår (Socialstyrelsen 1999a).



sammanställningar angavs ”nedsatt arbetsförmåga” som en slags samlingsbeteckning för dessa faktorer.<sup>37</sup> Det finns också skäl att försöka särskilja mellan somatiska och psykiska sjukdomstillstånd, även om sjukdomsdefinitioner i många fall tycks mer ha varit uttryck för olika tidsperioders förhärskande föreställningar om avvikande grupper.<sup>38</sup>

Antalet personer med fattighjälp som vårdades på sjukvårdsanstalt uppgick till ca 80 000 personer årligen under 1930-talet för att drastiskt minska till ca 5 000 personer i mitten av 1960-talet (Ds S 1969:9 s. 11). Utbyggnaden av ”sinnessjukvården” var kraftig under hela 1900-talets första hälft, från ca 5 000 platser vid sekelskiftet till ca 25 000 platser 1950 (Holgersson 1997:23–24). Den ”nya” behandlingstanken vid 1900-talets början byggde på idéer om hospitalisering och isolering från omgivningen.<sup>39</sup> Vid seklets slut har denna trend vänts, med en psykiatrireform som betonar normaliserat boende ute i kommunerna.

Under efterkrigstiden har de hälsorelaterade aspekterna kring socialhjälpens utbredning successivt minskat i takt med det socialpolitiska reformarbetet för äldre och handikappade. Jämfört med normalbefolkningen har dock bidragstagarna uppvisat en högre grad av bl.a. nedsatt arbetsförmåga under 1980- och 1990-talen. I en undersökning av socialbidragstagarnas levnadsförhållanden 1983–1985 angavs 16 procent ha en ”höggradigt nedsatt arbetsförmåga”, vilket var 2–3 gånger högre än i den övriga befolkningen (SCB 1987). En uppföljning i början av 1990-talet indikerar ett försämrat hälsotillstånd bland bidragstagarna (Socialstyrelsen 1995a:75).<sup>40</sup>

37. Se t.ex. Fattigvårdskommittén 1915, SOU 1934:14 och SOU 1941:29.

38. Mellankrigstidens rasbiologiska och patologiska klassificeringssträvanden brukar lyftas fram som ett flagrant exempel på läkarvetenskapens och etablerade samhällsaktörers strävanden att hänföra en stor del av fattigdomsfrågan till biologiska förklaringsmodeller (se t.ex. i Mattsson 1984, Lundström 1986 och Wallentin 1989). Ett tydligt exempel på detta biologiska synsätt på fattigvårdens ”klientel” framgår i SOU 1934:14, där ”undermåliga arvsanlag” sägs vara huvudorsaken till ca en tredjedel av hjälpbehovet (a.a. s. 213).

39. Se vidare framställningen i Holgersson 1997 s. 22–30.

40. Att var fjärde bidragstagare i SCB:s ULF-undersökningar för åren 1990–1993 noteras ha ”en långvarig sjukdom med i hög grad nedsatt arbetsförmåga” kan hänga samman med ett flertal faktorer, t.ex. flyktingars sämre hälsotillstånd och att mätningen delvis speglar förhållanden före massarbetslöshetens genomslag i Sverige. I en studie av socialbidragsmottagarna i Malmö för åren 1995–1998 angavs 16 procent av bidragsmottagarna vara långvarigt sjuka och 13 procent ha nedsatt arbetsförmåga (Salonen 1998b).

#### 4. Försörjningsbörda

Under hela seklet har fattighjälpen fungerat som en ekonomisk buffert för barnrika hushåll som inte klarat av att få löpande inkomster och utgifter att gå ihop. Av fattigvårdskommitténs undersökning för 1907 framgår att ”knapp inkomst och talrik familj” noterades i drygt 18 procent av samtliga hjälpfall. Svartalernativet ”talrik familj” förekom också i fattigvårdsstatistikens orsaksfaktorer på 1920- och 1930-talen och omfattade 4–6 procent av samtliga hjälpfall årligen. I 1928 års undersökning registrerades 10 procent på gruppen ”kvinnor med barn” och 5 procent på ”barnfäder” (SOU 1934:14 s. 27). Ungefär motsvarande bild gavs för tio år sedan: ”otillräcklig inkomst i förhållande till familjens storlek” för 13 procent av bidragshushållen och 3 procent för ”vård av minderåriga barn” (SOU 1941:29).

Kategorin ensamstående kvinnor med barn uppvisar de högsta relativa bidragsandelarna av samtliga hushållskategorier. Redan under 1960-talet behövde en fjärdedel av de ensamma mödrarna söka socialhjälp för att klara sin löpande ekonomi (Salonen 1994:109). Därefter har deras bidragsbehov fortsatt att öka och uppgår årligen under 1990-talet till mer än var tredje ensamstående kvinna med barn. 1997 beviljades socialbidrag för 36 procent, eller 61 000, av ca 170 000 ensamstående mödrar med minderåriga barn (Socialstyrelsen 1998). Sett över hela 1900-talet tycks ungefär lika stor andel av bidragshushållen, i grova drag mellan 10–20 procent, ha beviljats fattigstöd till följd av stor försörjningsbörda i kombination med alltför små inkomster.

#### 5. Arbetslöshet

För friska och arbetsföra personer var arbetslöshet fram till socialtjänstlagens tillkomst 1982 inte formellt ett legitimt skäl för att erhålla obligatorisk socialhjälp. Men i realiteten har arbetslöshet varit ett betydelsefullt kriterium i synnerhet i kristider och vid lågkonjunkturer. Enligt undersökningen för år 1907 var arbetslöshet ett huvudsakligt kriterium i endast en procent av hjälpfallen (Fattigvårdskommittén 1915). 1938 uppgavs arbetslöshet som huvudorsak för 17 procent av hjälpfallen (SOU 1941:29). I 1959 års socialhjälpundersökning bedömdes arbetslöshet vara ”en åtminstone bidragande orsak” till hjälpbehovet i 13 procent av de hjälpta hushållen.

En genomgång av förekomsten av arbetslöshet i ett dussintal klientundersökningar från 1960-talets slut till mitten av 1980-talet visar att andelen arbetslösa varierade mellan 18 och 49 procent (Bergmark 1991:39). Arbetslöshet och brist på arbetslöshetsersättning har under arbetslöshetskrisens 1990-tal blivit allt viktigare faktorer bakom socialbidragsbehoven. I en studie från ett tiotal kommuner 1998 angavs att hälften av kommunernas socialbidragskostnader kunde direkt kopplas till arbetslöshetsrelaterade faktorer (Svenska Kommunförbundet 1999). Den vanligaste situationen under 1990-talet var att de arbetslösa socialbidragstagarna, företrädesvis ungdomar och nyanlända invandrare, helt saknade rätt till någon form av arbetslöshetsförsäkring. Sammanfattningsvis kan man säga att arbetslöshetsfaktorn successivt utvecklats från marginell till dominerande orsak bakom 1900-talets fattighjälp.

## 6. Bidragmottagarnas oförmåga

Vid sidan om dessa fem kategorier i fattigvårdsstatistiken och offentliga utredningar har även några andra faktorer förekommit. En särskild kategori har gällt de s.k. ”ovärdiga” fattiga som genom egen förskyllan ansetts hamnat i akut hjälpbehov. Uppdelningen mellan ”värdiga” och ”ovärdiga” har varit påtaglig i utformningen av de regler och urskilningsmekanismer som präglat fattigvårdens utveckling.<sup>41</sup> Försöken av urskilja och hantera ”ovärdiga” understödstagare med särskilda åtgärder har tagit sig olika uttryck under seklet. Av 1907 års genomgång av ”klientelet” registrerades 3,4 procent av understödstagarna under kategorin ”dryckenskap”, i 2,4 procent av fallen under ”lättja och liknöjdhet” och i 0,2 procent under ”kringstrykande”, dvs. sammanlagt ca 6 procent (Fattigvårdskommittén 1915). Längre fram under seklet riktades fokus på förekomst av missbruk bland bidragstagarna. SU-59 kom fram till att var tionde vuxen i bidragshushållen hade ett dokumenterat missbruk. Bland de äldre männen uppgick andelen till 23 procent, medan missbruk var mycket sällan förekommande bland kvinnor med understöd. I en kartläggning av socialhjälpstagarna 1968

41. För mer utförliga redogörelser för de ständiga försöken att konstruera en uppdelning mellan ”värdiga” och ”ovärdiga” fattigvårdsmottagare se t.ex. Wallentin 1988, Midré 1990 och Bergmark 1993.

bedömde kommunernas socialnämnder att nästan en femtedel av registerledarna var missbrukare, i regel alkoholmissbrukare (SU-68).

Det är rimligt att anta att andelen bidragstagare med mer sammanstatta individuella problem varit mer vanligt förekommande under perioder med låg arbetslöshet och ökat välstånd, t.ex. under 1960-talet och slutet av 1970- och 1980-talen. Det saknas dock jämförande studier under de senaste årtiondena som kan belysa i vilken omfattning missbruk bland bidragsmottagarna förändrats. I takt med ökningen av antalet sjuk- och förtidspensioneringar under 1970- och 1980-talen är det dock rimligt att anta att andelen grava missbrukare minskat i socialbidragssystemet. Detta i synnerhet under 1990-talet, då det arbetslöshetsrelaterade bidragsbehovet ökat kraftigt tillsammans med stödet för flyktingar. Den folkliga föreställningen om att bidragstagarna till stor del består av "A-laget" på stadens torg och andra av "samhällets olycksbarn" hade en begränsad relevans under välfärdsstatens expansionsår fram till 1980-talet, men har därefter sannolikt mist sitt förklaringsvärde.

## Förklaringsmodeller till understöd

Med tanke på fattigstödets komplexa karaktär och förekomsten av divergerande tolkningsperspektiv, som vi inledningsvis diskuterade, finns heller inte någon vedertagen och allmänt accepterad teoretisk förklaringsmodell kring fattigstödets roll i moderna välfärdsstater. Dock har välfärdsforskningen under de senaste decennierna utvecklat begrepp och teorier som kan bidra till att förankra den annars så empiriskt orienterade socialbidragsforskningen i samhällsvetenskaplig teoribildning.<sup>42</sup>

Fram till mitten av seklet lyste sådana teoretiska ansatser med sin frånvaro. I litteraturen och rapporterna från utredningsväsendet kring fattigvården under första hälften av seklet framskymtar en ganska stereotyp föreställningsram. Beskrivningarna grundade sig inte sällan på förenklade "antingen-eller bilder" av understödstagarna. Antingen var de att betraktas som offer, som oförskyllt hamnat i en hjälplös situation,

42. För en kritisk betraktelse av den svenska socialbidragsforskningen, se t.ex. Svedberg (1988).

som krävde samhällets moraliska uppslutning eller så var de moraliskt tvivelaktiga lättingar som försökte utnyttja allmänna medel. Statiska föreställningar, med oftast långtgående normativa omdömen om understödstagarna och deras personliga egenskaper, hittar man ganska lätt i fattigvårdslitteraturen fram till seklets mitt. En uttalat individorienterad förklaringsmodell dominerade. Efterhand kan man dock märka att även mer samhällsorienterade förklaringar gjorde inbrytningar. Så här analyserade t.ex. en offentlig utredning ”det sociala hjälpklientelet” från sena 1920-talet.

Man skulle även populärt kunna uppkalla dessa tvenne huvudtyper historiskt och benämna den förre: ”de äldre typfallen” och den senare: ”de modernare typfallen”. Det senare slaget var ju tidigare synnerligast på landsbygden mera okänt än i våra dagar. (SOU 1934:14 s. 26)

Undersökningen beräknade att man kunde hänföra drygt 70 procent av samtliga understödsfall till den första kategorin, som mer utgick från individuella otillräckligheter i form av ”hans fysiska och psykiska status” medan knappt 30 procent ”hänför sig till utom individen liggande – eller om man så vill sociala – förhållanden” (a.a.). I den senare kategorin återfanns framför allt arbetslöshet, stor försörjningsbörda utifrån stora barnkullar eller ensamma mödrars försörjningsproblem.

Gunnar Inghes studie ”Fattiga i folkhemmet” av långvariga understödstagare i Stockholm belyste förhållanden för år 1943, men publicerades inte förrän 1960. Förutom sin omfattande och grundliga empiriska uppläggning bidrog Inghe teoretiskt till att visa vägen till ett mer processuellt förhållningssätt till understödstagarnas livsvillkor. Han laborerade explicit med att försöka klassificera olika ”förloppstyper”, som riktade uppmärksamheten mot att studera hushållsförändringar över tid. Därutöver laborerade Inghe med begreppet ”riskladdade konstellationer” i syfte att försöka belysa samspelet mellan det enskilda hushållet och omgivningen. Dessa teoretiska ansatser utvecklades inte närmare av Inghe själv, men kan onekligen ses som ett värdefullt bidrag till att teoriansknyta den svenska socialbidragsforskningen.

Från mitten av 1960-talet och framåt kom en mer fördelningspolitiskt orienterad välfärdsforskning att slå igenom, i synnerhet i Sverige och Skandinavien. Den brett upplagda låginkomstutredningen, som presenterades 1968, bildade skola för kommande decenniers fördel-

ningspolitiska undersökningar.<sup>43</sup> Tillsammans med den anglosaxiska fattigdomsforskningen har den skandinaviska välfärdsforskningen bidragit med teoretiska aspekter kring vad som kan betraktas som normala, alternativt utsatta levnadsvillkor. En särskild inriktning i dessa makroorienterade studier har varit att försöka konstruera olika slags dikotomier – fattiga/icke-fattiga, innanför/utanför, normalbefolkning/marginalbefolkning – med olika slags mättekniker och definitioner (se vidare i Halleröds kapitel om konstruktion av fattigdomsstreck). De centrala frågeställningarna i denna forskningstradition har varit att utreda hur många som kan betraktas som fattiga (alternativt befinna sig i utsatta positioner, utanför etc.) vid en given tidpunkt och deras fördelning efter klass, kön, ålder, etnicitet osv. Denna typ av studier har varit värdefull på många vis, inte minst då jämförelser efterhand kunnat göras över längre tidsperioder. Ett illustrativt exempel är SCB:s sammanfattande analys av den svenska välfärdsutvecklingen under ett tjuugoårsperspektiv mellan 1975 och 1995 (SCB 1997).

Under 1980- och 1990-talen har en rad avhandlingar och forskningsanknutna studier kring socialbidraget i Sverige presenterats.<sup>44</sup> Den intensifierade forskningen kring socialbidraget har onekligen bidragit till att klarlägga bidragstagandets variationer. Den har framförallt visat att det inte går att dra några generella slutsatser om socialbidragstagare utifrån homogena gruppegenskaper. Istället har mångfald, heterogenitet och variation över tid lyfts fram som centrala utgångspunkter i förståelsen av varför hushåll behöver söka socialbidrag i ett överflöds-samhälle. Istället för makroorienterade fördelningspolitiska teorier har den svenska socialbidragsforskningen på senare tid mer influerats av begrepp som *marginalisering* och *social exklusion*, därför att dessa utgår från processer som förmår beakta den ständiga interaktionen mellan individ och omgivning. Ett sådant relationellt teoretiskt perspektiv erbjuder möjligheter att studera hushållens socialbidragsbehov i perspektiv av de ständigt pågående integrations- och differentieringspro-

43. I Sverige är det framförallt två återkommande undersökningar som representerar denna forskningstradition: dels SCB:s årliga undersökningar om svenska folkets levnadsförhållanden (ULF-undersökningar, se SCB (1997)), dels Socialforskningsinstitutets levnadsnivåundersökningar (LNU, som genomförts 1974, 1981 och 1991).

44. Som resultat av det förhöjda forskningsintresset på 1980-talet kring socialbidraget och uppbyggnaden av en akademisk forskning inom ämnet socialt arbete presenterades flera doktorsavhandlingar i ämnet i början av 1990-talet: Bergmark (1991), Gunnarsson (1993), Salonen (1994) och Svedberg (1995).

cesserna i samhället.<sup>45</sup> Forskningens uppgift blir då att förstå socialbidragstagandet i växelspelet mellan den enskilde individen/hushållet och det omgivande samhället. Nedan presenteras kortfattat två analysmodeller som förekommer i socialbidragsforskningen som anknyter till en sådan sociologiskt orienterad teoribildning.

### Analyser utifrån nivåer

Ett sätt att försöka strukturera vilka bakomliggande faktorer som ligger bakom hushållens socialbidragsbehov utgår från en nivåindelad modell. (Se tablå 2 nedan.)

Tablå 2 illustrerar det ”försörjningslandskap” som vid varje given tidpunkt ligger bakom fattigstödets utbredning och sammansättning. De allra flesta bedömare – oavsett om de är forskare, socialarbetare, politiker eller allmänhet – ansluter sig till utgångspunkten att fattigstödet påverkas av alla tre nivåer samtidigt och att det dessutom finns påtagliga samband dem emellan. Problemen och oenigheten brukar uppenbara sig när man skall försöka isolera betydelsen av någon enstaka förändring och särskilja dess påverkan på fattigstödet i förhållande till alla andra samverkande faktorer. T.ex. steg socialbidraget i Sverige i sam-

**TABLÅ 2.** Nivåindelad förklaringsmodell till samhällets sista försörjningsstöd.

| <i>Nivå</i> | <i>Aktör</i>           | <i>Påverkansfaktorer</i>  |
|-------------|------------------------|---|
| Makro       | samhälle               | sysselsättning, socialpolitik, andra politikområden med försörjningspolitisk relevans |
| Meso        | social organisation    | organisationsmodeller, regelverk, bidragsnivåer, grad av professionalitet, bemötande  |
| Mikro       | det enskilda hushållet | demografiska aspekter, personliga egenskaper, sökbenägenhet, beteendemönster          |

45. Se Terum (1998) för en introduktion av ett relationellt perspektiv i studier av fattigdom och fattigunderstöd.

band med införandet av socialtjänstlagen 1982. Men i vilken grad kan socialbidragsökningen tillskrivas dessa regeländringar? Vid den tidpunkten pågick en lågkonjunktur med bl.a. en snabbt ökad arbetslöshet. Det är t.ex. tämligen väldokumenterat<sup>46</sup> att bidragstillämpningen skärpts betydligt under 1990-talet, men trots detta har socialbidraget ökat.

Studier kring fattigstödet har som regel ett bestämt fokus. Vanligtvis har någon enskild faktors betydelse belysts, t.ex. arbetslösheten, förändringar av socialförsäkringar eller olika sätt att organisera handläggningen av fattigvården. Undantagsvis har ambitionen varit att analysera påverkansfaktorer på olika nivåer samtidigt. Det kanske mest inflytelserika försöket i svensk socialbidragsforskning att integrera individuella egenskaper hos de hjälpsökande med strukturella förhållanden är Walter Korpis studie (1971) av socialhjälpens variationer på 1960-talet. Hans sätt att särskilja mellan bakomliggande, betingande och utlösande faktorer har inspirerat senare forskning<sup>47</sup> att vidareutveckla sammanhållna förklaringsmodeller.

Förhållanden på *makronivå* som påverkar understödets omfattning och karaktär brukar vanligtvis benämnas strukturella, exogena eller externa faktorer. Arbetsmarknaden och dess utkomstmöjligheter har under hela seklet varit en grundläggande komponent i hushållens försörjningsvillkor. I takt med välfärdsstatens utbyggnad har de offentliga trygghetssystemen blivit allt viktigare för hushållens levnadsstandard.

På den mellanliggande *mesonivån* – de lokala insatsernas betydelse för socialbidraget – finns enbart studier från senare delen av seklet. Återkommande studier har inte kunnat finna något entydigt samband mellan kommunernas generositet vad gäller bidragsnivåer och/eller bidragsnormernas konstruktion och variationen av socialbidragskostnader i landets kommuner.<sup>48</sup> En studie från 1990-talet, Byberg (1998), har på ett utvecklingsbart sätt belyst förekomsten av olika organisationsformer och arbetsmetoder i socialbidragshanteringen inom en analysmodell, som samtidigt förmår beakta variationen av yttre strukturella faktorer i kommunerna. Drygt hälften av kommunernas socialbidragskostnader kunde hänföras till faktorer på makronivå som ligger

46. Bl.a. genom länsstyrelsernas och Socialstyrelsens fortlöpande tillsynsverksamhet (se t.ex. Socialstyrelsen 1997b och 1999c).

47. Se t.ex. Bergmark 1991, Salonen 1994.

48. Se t.ex. Sparén (1985), Halleröd (1991) och Socialstyrelsen (1995b).



utanför socialtjänstens och kommunalpolitikens räckvidd. Resultaten indikerar att faktorer på den mellanliggande nivån – som har att göra med organisation och arbetsmetoder kring socialbidraget – har en viss inverkan på socialbidragets omfattning. Likaså har flera studier påvisat betydelsen av den enskilda handläggarens förhållningssätt i socialbidragshandläggningen.<sup>49</sup> I Bergmarks kapitel ”Arbete med socialbidrag” diskuteras dessa frågor mer ingående.

Under seklets första hälft dominerade förklaringsmodeller som tämligen ensidigt och oreflekterat utgick ifrån individuella förklaringsgrunder. Sådana analyser på *mikronivån*, som fokuserat understödstagarnas egenskaper och karaktär utifrån hälsa, arbetsförmåga och andra egenheter har blivit allt mer sällan förekommande i den svenska socialbidragsforskningen. I debatten om det förhöjda socialbidraget bland ungdomar hörs ibland att det åtminstone delvis skulle hänga samman med attitydmässiga förändringar. Detta får inget stöd i empiriska studier (se Swärds kapitel).

### Analyser utifrån sfärer

Ett annat sätt att mer sammanhållet försöka urskilja bestämningsfaktorer bakom fattigstödet tar sin utgångspunkt i samhällets skilda försörjningssfärer. Modern välfärdsteori skiljer ofta mellan tre grundläggande arenor eller sfärer som påverkar hushållens levnadsvillkor – stat, marknad och familj, se tablå 3.<sup>50</sup> Vilka underliggande förhållanden som ligger bakom att vissa hushåll har försörjningsproblem kan i denna forskningstradition spåras till olika sårbarheter och brister i dessa sfärer.

Tablå 3. Samhällets försörjningssfärer.

| <i>Sfär</i> | <i>Drivkraft</i> | <i>Regleringsprincip</i> |
|-------------|------------------|--------------------------|
| stat        | rättvisa         | omfördelning             |
| marknad     | vinst            | byte                     |
| familj      | engagemang       | ömsesidighet             |

49. Gustafsson, Hydén & Salonen (1990) och Hydén, Kyhle Westermarck & Stenberg (1995).

50. Det sannolikt mest inflytelserika bidraget i denna sociologiska teoribildning är Esping-Andersens analys av moderna välfärdsregimer (1990).

Behov av fattigstöd kan studeras utifrån hushållens positioner i var och en av dessa försörjningssfärer. Mer långvariga understödsbehov är ofta uttryck för svaga eller bristande positioner på flera av dessa arenor samtidigt.<sup>51</sup> De ekonomiskt mest utsatta hushållen står utanför såväl arbetsmarknaden och välfärdsstatens olika trygghetssystem som privat-sfären och dess kompensatoriska förmåga. Jämförande välfärdsdata visar att det finns en ”ansamlingsproblematik”, dvs. att individer och grupper som har en svag/sårbar position inom ett område, tenderar även att ha ofördelaktiga levnadsförhållanden i andra avseenden (Socialstyrelsen 1997a, SCB 1997). Socialbidraget påverkas inte enbart av förändringar inom var och en av dessa sfärer, utan också deras relationer sinsemellan. Detta har varit märkbart i synnerhet i krisperioder med hög arbetslöshet. Eftersom de sociala trygghetssystemen för individer i arbetsför ålder är baserade på inkomstrelaterade ersättningar, innebär inträdesproblematiken på arbetsmarknaden att många inte heller har rätt till fullgoda ersättningar vid arbetslöshet, barnafödande och sjukdom.

En central linje i fattigstödets transformation under 1900-talet återfinns i de reformsträvanden som präglat framväxten av den moderna välfärdsstaten. Redan under 1880-talet formulerades riksdagsmotioner för att införa yrkesskade- och pensionsförsäkringar. Under 1900-talets första decennier bedrevs en intensiv lobbyverksamhet av det s.k. fattigvårdsfolket.<sup>52</sup> Som vi redan berört har betydande understödsgrupper försvunnit från fattigvården som resultat av välfärdspolitiska reformer. Två olika slags utmönstringsstrategier kan identifieras. För det första en avknoppningsprocess där andra selektiva hjälpformer utvecklades till fristående praktiker vid sidan om fattigvården. Denna strategi kan ses som en specialisering inom den selektiva nivån av den offentliga välfärdspolitiken. Tydliga exempel på sådana inslag under det gångna seklet har varit utvecklandet av samhällets barna-, missbruks- och äldre- och sjukvård, liksom reformeringen av handikappomsorgen och sjukvården.<sup>53</sup>

51. Se vidare i Salonen 1994:38 ff. för en mer utförlig beskrivning av denna välfärds-teoretiska ansats.

52. Dessa bestod till största del av en elit från samhällets övre skikt med ett socialliberalt reformtänkande som gemensam nämnare. Fattigvården skulle förbättras i humanistisk anda, men samtidigt fostra till plikt-känsla och arbetsamhet. Se t.ex. i Berge (1995), Edebalk (1996) och Lundquist (1997).

53. I bl.a. Holgersson (1997) beskrivs dessa förändringsförlopp mera i detalj.

Den andra strategin har varit att undanröja fattigvårdens hjälpbehov genom breda reformlösningar. Pensionärer, fysiskt och psykiskt handikappade personer har i stor sett mönstrats ut från den selektiva fattighjälpen. Denna universalistiska förändringsstrategi av fattigvården tog fart inom socialförsäkringsområdet och inom familje- och bostadspolitiken vid seklets mitt. Ända in på 1940-talet hade en tredjedel av alla pensionärer med inkomstprövade förmåner även fattigvård. Först genom pensionsreformen 1948 blev folkpensionerna så pass höga att de räckte till en knapp försörjning (Holgerson 1997:75). En annan viktig socialpolitisk reform var införandet av det allmänna barnbidraget 1948 och en obligatorisk sjukförsäkring 1955. Från 1960-talet har ambitionerna om en generell välfärd utsträcks till allt fler samhällsområden, inom t.ex. sjuk- och tandvård och inom social service.

Det tydliga sambandet mellan välfärdspolitikens generella och selektiva nivåer har tydliggjorts på ett omvänt sätt under 1990-talet. Socialbidragets ökade betydelse kan delvis ses som följd av välfärdsstatens tillbakadragande inom bl.a. socialförsäkringsområdet.<sup>54</sup> En fallstudie som särskilt analyserade effekterna av besparingar inom olika socialförsäkringar som trädde i kraft 1996 kunde visa att socialbidragsökningen det året till stor del direkt kunde hänföras till dessa övervältringar inom välfärdsstatens olika delsystem (Salonen 1997b).

## Blick bakåt ... och framåt

I förhållande till seklets början har många fler hushåll vid seklets slut erfarenhet av att leva på fattigstöd. Denna tydliga indikation på försörjningsproblem har dock, som vi försökt visa i detta kapitel, bytt skepnad på flera vis. Då var hjälpen i främsta hand ämnad vissa grupper som varaktigt behövde samhällets stöd i livets början och slut. Numa utgör försörjningsstödet oftast en tillfällig hjälp under ungdomstiden och i arbetsför ålder. Under de besvärliga krisåren 1990–1997 levde var sjunde vuxen person i ett hushåll, som åtminstone under någon period erhöll behovsprövat försörjningsstöd. Risken att hamna i en försörjningsmässig besvärlig situation är inte längre ett marginalfeno-

54. 1990–1996 genomfördes över 300 förändringar inom socialförsäkringarna, oftast i utgiftsminskande riktning (RFV 1997). Diskussioner om dess konsekvenser återfinns bl.a. i Marklund (1997) och Salonen (1998c).

men för en liten, distinkt avvikande grupp i samhällets periferi, utan kan mer ses som en tämligen utbredd företeelse för de befolkningskikt som inte är tillräckligt etablerade i arbetsliv eller de offentliga trygghetssystemen.

På samma sätt som reformsträvandena tog fart för att reformera den efterblivna fattigvården i början av seklet har socialbidragssystemet vid övergången till 2000-talet ånyo kommit att ifrågasättas. I denna aktuella debatt hörs ofta att socialbidraget ”bör återställas så som det en gång var tänkt”. Med det tycks menas att arbetsföra personer inte skall upp-bära socialbidrag under längre perioder. Det kan i sak anses vara rimligt, men bygger på en underliggande föreställning om att fattigstödet ”har varit tänkt” på ett speciellt sätt, oberoende av samhällsutvecklingens växlingar. I själva verket illustrerar denna genomgång av 1990-talets fattigvård just dess tydliga komplementära funktion. Den träder in där andra system och förhållanden inte förmår skapa trygga levnadsförhållanden. Istället för att ta sikte på gångna tiders profil på fattigvården kan det vara befogat att noga analysera de nya former av ekonomisk och social sårbarhet som bryter fram vid övergången till 2000-talet och att formulera framtidsorienterade reformstrategier.

# Socialbidragstagande och fattigdom

BJÖRN HALLERÖD

Socialbidraget beskrivs ofta som välfärdssamhällets sista skyddsnät med uppgift att fånga upp individer som inte lyckats etablera sig i de andra försörjningssystemen. Därmed är det närmast en självklarhet att de som får socialbidrag tilldrar sig ett omfattande intresse i de diskussioner som förs om socialpolitik och försörjningsproblem i allmänhet. Ofta sätts också likhetstecken mellan socialbidragstagande och fattigdom. På många sätt är det också rimligt att betrakta socialbidragstagare som fattiga. De har ju bevisligen befunnit sig i en situation där bristen på ekonomiska resurser lett till att myndighetsutövare, med stöd i lagstiftningen, ansett det befogat att skrida till handling, det vill säga betala ut socialbidrag. Vidare har bidragstagaren själv uppfattat sin situation som otillfredsställande, vilket lett till beslutet att söka bidrag. Det finns dock en rad problem förknippade med att likställa socialbidragstagande och fattigdom.

I kapitel 3, diagram 2, visas andelen fattighjälps-, socialhjälp- och socialbidragstagare under 1900-talet. Som framgår låg andelen fattighjälpsstagare stadigt kring fyra till fem procent av befolkningen från sekelskiftet fram till mitten av 1920-talet. Sedan sker en dramatisk ökning i samband med den ekonomiska världskrisen, som sedermera övergick i andra världskriget. Efter kriget och fram till 1970-talet låg bidragstagandet på en stabilt låg nivå, något som tycks återspegla den samhällsekonomiska utvecklingen under denna ”gyllene epok”. Från början av 1970-talet och framåt har det skett sprängvisa ökning av bidragstagare och under den senare delen av 1990-talet närmade sig andelen socialbidragstagare åter nivåerna under krisåren på 1930-talet. Skall vi av detta dra slutsatsen att fattigdom är ett lika stort problem år 1997 som det var år 1936? Båda åren fick 8,5 procent av befolkningen

fattighjälp/socialbidrag. Kan vi också dra slutsatsen att det första världskriget överhuvudtaget inte påverkade fattigdomen i Sverige? Bör vi inte också undra över att det under de senaste trettio åren skett en markant ökning av andelen fattiga, trots att Sverige blivit allt rikare?

Det finns i själva verket en rad problem med att likställa socialbidragstagande med fattigdom. För det första blir det hela vid en närmare betraktelse självmotsägande. En bidragstagare som fått bidrag är inte längre berättigad till bidrag och är därmed inte fattig. Om vi likställer socialbidragstagande med fattigdom, så kan vi också dra slutsatsen att fattigdomen per definition avskaffas i samma ögonblick som en person definieras som fattig. Det finns alltså inte några fattiga!

Det kan naturligtvis tänkas att det finns individer som är berättigade till socialbidrag, men som inte söker bidrag, vilket alltså skulle tyda på ett underutnyttjande av systemet. Det faktum att det finns en betydande grupp i samhället som på årsbasis har disponibla inkomster under socialbidragsnormen, men som trots det inte uppstår socialbidrag kan åtminstone vid en ytlig betraktelse ses som ett belägg för detta (Halleröd 1991, 1992). Studier som gjorts av handläggning av socialbidragsärenden tyder också på att det finns en betydande variation mellan handläggares bedömningar av ärenden (Hydén m.fl. 1995). Vem som skall få bidrag och hur mycket bidrag som skall betalas ut tycks därför i viss utsträckning vara styrt av tillfälligheter. Detta betyder i sin tur att det kan finnas, och med säkerhet finns, en fattigdom som döljs om vi håller tillgodo med att enbart räkna socialbidragstagare som fattiga.

Att likställa fattigdom och socialbidragstagande leder till ytterligare en paradox som är alldeles uppenbar om vi studerar vad som hänt under 1990-talets ekonomiska kris. De normer och regler som tillämpas vid utbetalande av socialbidrag tenderar att förändras över tid. Sett i ett längre perspektiv anpassas normerna efter den dominerande konsumtionsstilen i samhället, vilket under 1900-talet inneburit att normerna blivit mer generösa allteftersom levnadsstandarden ökat. Under 1990-talet har det dock skett en skärpning av kraven för att få bidrag, och normerna har gjorts mindre generösa, först i en rad kommuner, sedan på ett nationellt plan. Det betyder rimligen att färre människor än vad som annars skulle vara fallet fått socialbidrag, samt att fler människor lever på en lägre ekonomisk nivå. Är det då rimligt att hävda att förekomsten av fattigdom minskat? På samma sätt kan man ifrågasätta

om fattigdomen ökar i en situation där normerna för bidrag görs mer generösa och där följaktligen ett ökat antal bidragstagare får en förbättrad standard. Att ge entydiga svar på dessa frågor är inte helt lätt. Vad som framstår som givet är dock att vi bör ha andra kompletterande fattigdomsmått, som inte är direkt avhängiga av politiska beslut och kommunernas ekonomiska situation.

## Definition och mätning av fattigdom

Trots att få saker har definierats så ofta som fattigdom saknar begreppet alltså en allmänt vedertagen och accepterad betydelse. Den grundläggande orsaken till detta är att fattigdom är ett normativt begrepp, laddat med ideologiska värderingar. Det hela kompliceras ytterligare av att begreppet har en koppling till olika former av konkreta insatser, då fattigdom i det närmaste per definition är ett oacceptabelt tillstånd. Har en grupp i samhället väl definierats som fattig så uppfordrar detta till handling. Därför uppstår det nästan alltid strider om det rimliga i sättet att definiera och mäta fattigdom (Halleröd 1991).

Finns det då någon minsta gemensam nämnare för vad som kan kallas för fattigdom? En tämligen okontroversiell första avgränsning av fenomenet är att hävda att det är ett av bristande ekonomiska resurser framtingat tillstånd, som manifesteras i låg konsumtionskraft. De vanligaste sätten att *operationellt definiera* fattigdom i denna vida bemärkelse kan delas in i två huvudgrupper: indirekta definitioner och direkta definitioner. Det är de operationella definitionerna som kommer att diskuteras nedan.

### Indirekta definitioner

Det i särklass vanligaste sättet att definiera fattigdom är att betrakta dem i samhället med de lägsta disponibla inkomsterna som fattiga. Tillvägagångssättet kan kallas för indirekt, eftersom den disponibla inkomsten används som en indikator på människors materiella levnadsstandard, det vill säga deras förmåga att konsumera varor och tjänster. Det är alltså inte pengarna i sig som är av intresse utan den levnadsstandard som pengar indirekt antas ge möjlighet till.

## Fattigdomsstrecket

Den eviga frågan när fattigdom definieras indirekt är var gränsen för fattigdom skall dras. När har en individ eller hushåll så små ekonomiska resurser att de skall betraktas som fattiga? Jag skall här inte gå in på den ganska omfattande diskussion som finns om olika fattigdomsstreck, utan bara konstatera att det i Sverige finns två dominerande sätt att skilja de fattiga från den övriga befolkningen. Ofta har den väglådande norm för socialbidrag, som Socialstyrelsen utarbetade i mitten av 1980-talet använts som fattigdomsstreck (Socialstyrelsen 1985). Den stora fördelen med att använda socialbidragsnormen är dess socialpolitiska relevans. Den är inte en siffra gripen ur luften, utan den representerar en sanktionerad norm, som dessutom är baserad på konkreta budgetberäkningar gjorda av Konsumentverket. Ett problem är dock att boendekostnaden inte är specificerad i normen. För att kunna använda socialbidragsnormen som fattigdomsstreck måste därför en skattning av boendekostnader göras. Hur denna skattning görs har en avgörande inverkan på hur stor andel av befolkningen som betraktas som fattig. I en analys baserad på data från 1992 kunde det till exempel visas att andelen med inkomster under socialbidragsnormen i befolkningen (20 till 74 år) varierade mellan lite drygt 9 procent och knappt 15 procent, beroende på hur uppskattningen av boendekostnader gjordes (Halleröd 1995a).

Det kanske vanligaste sättet att definiera fattigdom i dagens Europa, och framförallt inom EU, är att räkna dem som fattiga som har en disponibel inkomst som understiger 50 procent av medel- eller medianinkomsten. Skälet till att använda just 50 procent kan främst hänföras till konvensansens makt. Det finns inte några mer utvecklade teoretiska skäl till varför inte 40, 60 eller något annat procenttal används istället. Att denna metod att mäta fattigdom är relativ är ju tämligen uppenbart. Höjs medelinkomsten så höjs också fattigdomsstrecket. Fattigdom kan därmed enbart elimineras via en omfattande inkomstutjämnings. Ett problem i sammanhanget är att skattningar av fattigdomens omfattning är okänslig för de faktiska inkomstnivåerna. Om inkomsterna sjunker dramatiskt bland hög- och medelinkomsttagare samtidigt som låginkomsttagarna bara drabbas av en mindre inkomstminskning, så minskar andelen fattiga, trots att alla fått det sämre. Fördelen med detta godtyckliga sätt att fastställa gränsen för fattigdom är för det första att det är enkelt. Information för att beräkna ett fattigdoms-



streck behöver inte samlas in, utan analysen kan direkt fokuseras på fattigdomens fördelning i befolkningen och i förlängningen dess orsaker. För det andra underlättar metoden internationella jämförelser och den enkla ”50 procents regeln” passar även den *relativa definition* av fattigdom som vanligen används inom EU. Denna relativa syn på fattigdom är naturligtvis inget som EU är ensamt om eller som EU har introducerat. Det finns sedan länge en stor enighet om att fattigdom är ett relativt fenomen vilket väl sammanfattas av Townsends numera klassiska formulering:

Fattigdom kan definieras objektivt och enbart tillämpas konsekvent i termer av relativ deprivation ... Termen skall förstås objektivt snarare än subjektivt. Individer, familjer och grupper i befolkningen kan betraktas som fattiga när de saknar resurser att ha den diet, delta i [de] aktiviteter och ha den levnadsnivå och de bekvämligheter som är brukligt, eller åtminstone allmänt påkallade och socialt accepterade i det samhälle de tillhör. Deras resurser är så mycket lägre än de som genomsnittliga individer eller hushåll förfogar över att de som en följd därav utestängs från det allmänna livsmönstret, dess vanor och aktiviteter (Townsend 1979: 31, min översättning).

Townsend nöjde sig dock inte med att teoretiskt definiera fattigdom. Han försökte även empiriskt studera vad som ingick i ”det allmänna livsmönstret, dess vanor och aktiviteter”. Något program i EU:s regi för att faktiskt ta reda på vad den lägsta acceptabla livsstilen innebär i varje medlemsland finns dock inte i dagsläget. Därmed vet vi inte om det i ett socialt perspektiv betyder samma sak att falla under fattigdomsstrecket i Sverige som i Italien, Belgien eller något annat EU-land.

Den relativa syn på fattigdom som Townsend ger uttryck för innebär att fattigdom i första hand uppfattas som ett socialt fenomen och att kopplingen till svält och undernäring löses upp. Det är naturligtvis fortfarande så att där det finns svält där finns det också fattigdom, men man behöver inte alltid svälta för att vara fattig. Fattigdomens sociala konsekvenser kan inte fångas av näringsfysiologiska beräkningar, utan kan enbart förstås i relation till de normer och värderingar som råder i ett givet samhälle.

### **De indirekta definitionernas svaghet**

Det finns idag en ganska omfattande kritik mot det traditionella ”indirekta” sättet att mäta fattigdom. Det grundläggande problemet är

att inkomster, som vi kan mäta dem, är en ganska otillförlitlig indikator på människors faktiska levnadsstandard. Flera undersökningar har visat, att många människor som har låga inkomster inte uppvisar några andra tecken på fattigdom, samtidigt som individer med inkomster över fattigdomsstrecket har tydliga "fattigdomssymptom" (Piachaud 1981, Callan m.fl. 1989, Nolan och Whelan 1996, Heikkilä 1991, Halleröd 1991, 1995b, 1997). Det finns flera orsaker till varför det är på detta sätt.

- Skattningen av fattigdom baseras vanligen på årsinkomster, det vill säga en relativt kort period. Vissa individer med extremt låga årsinkomster kan ha tillgång till besparingar och andra realiserbara tillgångar, som gör att de kan hantera en kortare period med låga inkomster utan att detta påverkar deras materiella standard i någon större utsträckning.
- Folk har i olika stor utsträckning tillgång till icke-monetära resurser. Här kan man dels tänka sig olika former av naturahushållning, bärplockning med mera. Sociala nätverk är en annan, och kanske viktigare, icke-monetär resurs. Genom att hjälpas åt, byta tjänster på en informell nivå, kan den materiella standarden höjas markant.
- Informella transfereringar av resurser. Detta sker främst inom familjer där bland annat föräldragenerationen på olika sätt tillskjuter resurser till sina barn i samband med att de etablerar sitt eget boende, studerar eller annat.
- I de flesta länder insamlas inkomstuppgifter via surveyundersökningar. Detta är i sig problematiskt vad gäller uppgifternas tillförlitlighet, samt inte minst genom det faktum att bortfallet (det vill säga individer som avböjer att delta i undersökningen, eller som av olika skäl inte kan nås) är störst bland de allra fattigaste (och de allra rikaste). I Sverige används vanligen data från inkomstregistren vid analyser av fattigdom och inkomstfördelning. Därmed undviker vi till stor del bortfallsproblemen. Vi riskerar inte heller att få felaktiga uppgifter beroende på att människor helt enkelt minns fel, vilket är en risk vid surveyundersökningar. Inte heller registerdata är dock helt oproblematiske. Svarta inkomster finns av naturliga skäl inte upptagna i inkomstregistren, vilket är ett olösligt problem. Möjligheten till legal skatteplanering innebär vidare att de som är skickliga inom detta område inte sällan kommer att ha så låga registrerade inkomster att de

vid analyser av disponibla inkomster faller under fattigdomsstrecket. De ”nolltaxerare” som med jämna mellanrum uppmärksammas i pressen räknas således som fattiga, om vi går strikt efter deras disponibla inkomst.

- Svenska inkomstdata dras vidare med ett mycket allvarligt problem. Hushållen definieras utifrån taxeringsenheten. Personer som är samtaxerade och deras minderåriga barn utgör ett hushåll. Problemet är att en person som fyller 18 år under inkomståret kommer att definieras som ett eget hushåll. De allra flesta av dessa individer går fortfarande på gymnasiet och har inte några egna inkomster, vilket gör att de med nödvändighet betraktas som fattiga trots att de i praktiken fortfarande är integrerade i föräldrarnas hushåll. Detta leder naturligtvis till en överskattning av fattigdomen bland de unga även om man inte kan bortse ifrån det faktum att många ungdomar kanske vill, men saknar reella ekonomiska möjligheter att bilda ett eget hushåll. Samtidigt kan det leda till en underskattning av fattigdom i föräldragenerationen, eftersom den i realiteten har ett större hushåll att försörja än vad som framgår av registeruppgifterna.
- Svårigheten att få in tillförlitliga inkomstuppgifter varierar också systematiskt mellan olika grupper. Tumregeln säger att uppgifter som gäller löntagare är mer tillförlitliga än de som gäller företagare. De senare kategorierna är regelmässigt överrepresenterade bland de ekonomiskt fattiga. I vilken grad det beror på mätfel vet vi inte.
- Det finns alltså en hel del problem vad gäller förmågan att mäta inkomster på ett korrekt sätt. Men även om vi faktiskt skulle kunna göra det, är det inte givet att lika inkomster leder till lika materiell standard. Människor lever under skilda utgiftstryck, beroende på hur bostadsmarknaden ser ut, vilka resor från och till jobbet de måste göra, skillnader i dagisavgifter, vårdavgifter etc.
- Olika individer kan ha olika behov av konsumtion. Ett tydligt exempel är olika typer av sjukdomar och handikapp som påverkar kostnaden för att tillgodose behov. En glutenallergiker kanske har betydligt högre matkostnader än andra, utan att han eller hon för den sakens skull äter ”bättre” mat.
- Det går inte heller att bortse från att olika individer har olika förmåga att hantera pengar, vilket i förlängningen betyder att samman mängd pengar kan leda till olika grader av materiell standard.

Det kan naturligtvis finnas fler problem förknippade med att definiera fattigdom i termer av låg inkomst. Listan ovan räcker dock för att belysa problemets kärna: om vi definierar alla som har inkomster under en viss nivå som fattiga, kommer vi med all säkerhet att göra en mängd felklassificeringar. De indirekta metoderna att definiera fattigdom måste därför kompletteras med direkta observationer av människors faktiska levnadsstandard.

## Direkta definitioner av fattigdom

Ur ett längre historiskt perspektiv har vanligaste sättet att studera fattigdom inte varit att räkna människors pengar utan att direkt observera hur de lever. Människor som lever i uppenbart och påtvingat armod är att betrakta som fattiga, oberoende av deras ekonomiska resurser. Det moderna genombrottet för direkta observationer av fattigdom kom i samband med Peter Townsends stora undersökning från slutet av 1960-talet, av fattigdom i Storbritannien vilken publicerades 1979. Townsend har fått flera efterföljare både i och utanför Storbritannien. Ett av de viktigaste tillskotten i studiet av fattigdom är Mack och Lansleys bok *Poor Britain* från 1985. Mack och Lansley introducerade det som vanligen kallas för konsensuell mätning av fattigdom. De använde en tvåstegsmetod. I en surveyundersökning konfronterades de svarande först med en lista över olika varor och tjänster. De fick då ange vilka av dessa som de betraktade som nödvändiga och som alla i dagens samhälle borde ha råd med. I ett andra steg konfronterades de svarande åter med samma lista över varor och tjänster. Denna gång fick de ange vilka av dessa de själva hade eller använde sig av och vilka som de på grund av bristande ekonomiska resurser saknade.

I analyserna konstruerade sedan Mack och Lansley ett deprivationsindex enligt följande princip: De varor och tjänster som mer än femtio procent av befolkningen betraktade som nödvändiga definierades som *socialt bestämda nödvändigheter*. Varje social nödvändighet som en person angav att han eller hon saknade på grund av bristande resurser gav sedan ett poäng på indexet. Till sist konstruerades ett fattigdomsstreck, som skilde ut den grupp som hade högst värde på deprivationsindexet. Kortfattat kan sägas att Mack och Lansley strävade efter en direkt koppling mellan låga inkomster och materiell deprivation. Förekomsten av fattigdom kom sedan att mätas direkt på basis av faktisk depri-

vation, inte indirekt via inkomst. Mack och Lansleys definition och deras metod har under den senaste tioårsperioden kommit att tillämpas i en rad länder, däribland Sverige år 1992 och 1998 (Halleröd 1995b, 1998a).<sup>1</sup> Samtidigt har det skett en ganska omfattande metodologisk utveckling (Muffels 1992; Halleröd 1994; Nolan och Whelan 1996).

I Sverige finns en lång och framgångsrik tradition att direkt studera människors levnadsförhållanden, vilket bland annat manifesterats i de levnadsnivåundersökningar som med jämna mellanrum genomförts av Institutet för social forskning vid Stockholms universitet och sedan 1975 årligen av Statistiska centralbyrån. Dessa undersökningar är inte speciellt konstruerade för att mäta fattigdom, men de är ändå utmärkta exempel på direkta observationer av levnadsförhållanden och kommer i de följande analyserna att användas för att mäta förekomst av fattigdom i Sverige vid två tidpunkter, dels mitten av 1980-talet, dels mitten av 1990-talet.

Vid direkt observation av fattigdom är det individers faktiska levnadsstandard som studeras, vilket är en fördel då det är levnadsstandarden, inte pengarna i sig, som vi vanligen är intresserade av. Ett problem är dock att människor kan välja vilken konsumtionsnivå de skall upprätthålla. Risken finns alltså att personer betraktas som fattiga, inte för att de är tvingade till en låg konsumtion, utan för att de har valt att konsumera på ett visst sätt. Det kan naturligtvis vara ett problem i sig om personer, trots tillgång på ekonomiska resurser, väljer att leva ett liv i "fattigdom", men det är knappast ett ekonomiskt fördelningsproblem. Vidare är direkta mätningar problematiska, eftersom det är i det närmaste omöjligt att skapa sig en fullständig bild av individers konsumtion. Istället måste vi förlita oss på en uppsättning utvalda indikatorer, något som åter skapar en grund för fel. Direkta observationer kräver också survey-undersökningar, med de bortfallsproblem som dessa medför. Vi kan på goda grunder anta att förekomsten av fattigdom underskattas i de flesta, för att inte säga alla surveyer. De allra fattigaste fyller inte i formulär och låter sig inte spåras av intervjuare.

---

1. Insamlandet av 1998 års data sker i samband med Statistiska centralbyråns undersökning av levnadsförhållanden. Data är tillgängliga för bearbetning först i slutet av 1999, varför inte några resultat från denna undersökning kan presenteras här.

## Olika former av fattigdom, olika slags fattiga

Det har till dags dato presenterats en mängd studier som visar att olika sätt att mäta fattigdom leder till genomgripande olika resultat vad gäller fattigdomens omfattning, vilka delar i befolkningen som räknas till de fattiga, samt fattigdomens orsaker. Piachaud visade redan i början av 1980-talet att en icke försumbar del av de briter som hade riktigt dåliga inkomster hade en materiell standard som inte korresponderade med deras inkomster, det vill säga: när man såg till vad de konsumerade, föreföll de inte speciellt fattiga. Samtidigt fanns det exempel på det omvända – alltså personer med låg konsumtion, utan att de för den sakens skull hade extremt låga inkomster (Piachaud 1981). Analyser som gjordes i slutet av 1980-talet på svenska data visade åter på samma sak; det fanns en besvärande låg överlappning mellan dem som definierades som fattiga utifrån indirekta observationer av inkomst och dem som definierades som fattiga på basis av direkta observationer av levnadsstandard. Dessa analyser visade dessutom att socialbidragstagarna utgjorde en tredje tämligen självständig fattigdomskategori (Halleröd 1991). Vad som också framkom och som har ytterligare bekräftats vid senare analyser (Halleröd 1997a) är att sambandet mellan låga inkomster och levnadsstandard är som allra sämst bland dem med de allra lägsta inkomsterna vilket i sin tur kan hänföras till de problem som listats ovan. Korresponderande resultat har även producerats i Finland där Heikkilä (1991) och senare Kangas och Ritakallio (1998) visat på bristande överlappning mellan låg levnadsstandard och ekonomisk fattigdom. Även analyser av norska data bekräftar samma sak (Halleröd och Heikkilä 1999).

### Sätt att mäta fattigdom

Nedan kommer resultaten från analyser baserade på SCB:s undersökningar av levnadsförhållanden (ULF) att presenteras. Data är hämtade från åren 1986/87 och 1994/95 och omfattar representativa urval av den svenska befolkningen i åldern 18 till 84 år. Datamaterialet omfattade 1986/87 drygt 13 000 individer och 1994/95 drygt 11 000 individer.<sup>2</sup> Fördelen med ULF är att materialet möjliggör att olika de-

2. I ULF ingår även personer i ålder 16 och 17 år. Dessa har dock uteslutits från de kommande analyserna.

definitioner av fattigdom appliceras på samma data. (För ytterligare information om ULF, se exempelvis Häll och Vogel 1997.) Inledningsvis kommer fyra operationella definitioner av fattigdom att användas.

1. *Socialbidragstagare*. Personer som själva uppburit socialbidrag eller vars maka/make/sambo har uppburit socialbidrag under det aktuella undersökningsåret.

2. *Ekonomiskt fattiga*. Utgångspunkten tas i hushållens disponibla inkomster, det vill säga ett hushålls samlade inkomster minus skatt. Som ekonomiskt fattiga räknas de personer som lever i ett hushåll vars disponibla årsinkomst understiger den av Socialstyrelsen år 1985 rekommenderade socialbidragsnormen. Till normen har lagts en beräknad boendekostnad, som motsvarar den genomsnittliga hyran för en bostad som överstiger de uppsatta normerna för trångboddhet. På grund av de stora variationerna i boendekostnader mellan olika regioner varierar den skattade boendekostnaden med boendeort.

3. *EU-fattiga*. Till denna kategori räknas de som har en hushållsinkomst som är mindre än hälften av den genomsnittliga *ekvivalenta* årsinkomsten i landet. För att kunna beräkna detta mått måste i ett första steg hushållens disponibla årsinkomster transformeras till en *ekvivalenta* årsinkomst. Syftet med detta är att justera den disponibla inkomsten med avseende på hushållets storlek. Det är ju uppenbart att behovet av inkomster är större i ett hushåll med två vuxna och två barn än i ett med en ensamstående vuxen. Samtidigt är det orimligt att tänka sig att barnfamiljen behöver fyra gånger så stor inkomst som den ensamstående; dels ”kostar” barn vanligtvis inte lika mycket som vuxna, dels uppstår ”stordriftsfördelar” när flera personer kan dela hushåll. För att lösa problemet har en rad så kallade ekvivalensskalor konstruerats (se Buhmann m.fl. 1988). Ekvivalensskalan anger ett tal som den disponibla inkomsten skall divideras med. Den ekvivalensskala som används här är den så kallade OECD-skalan, där delningstalen är 1 för den första vuxna personen, 0,7 för varje tillkommande vuxen och 0,5 för barn. Konkret betyder det att en ensamstående vuxen, som har en disponibel inkomst på 150 000 kronor också har en ekvivalent inkomst på 150 000 kronor ( $150\,000/1=150\,000$ ). För att ett hushåll med två vuxna skall nå upp till samma ekvivalenta inkomst krävs det 255 000 kronor i disponibel inkomst ( $255\,000/1,7 = 150\,000$ ) och för att en

barnfamilj med två vuxna och två barn skall ha samma ekvivalenta inkomst behövs en disponibel inkomst på 405 000 kronor ( $405\ 000/2,7=150\ 000$ ).

4. *Materiellt fattiga*. De som utifrån direkta observationer av materiell standard har den lägsta levnadsstandarderna hör hit. Som indikatorer på fattigdom används en uppsättning variabler, som dels mäter faktisk konsumtion, dels mäter förekomsten av hushållsekonomiska problem. Dessa variabler ingår tillsammans i ett så kallat deprivationsindex, som mäter graden av materiell standard. Gränsen för att betraktas som materiellt fattig är godtyckligt satt, så att (nästan) tio procent av populationen kom att klassas som materiellt fattiga år 1986/87. Den exakta operationaliseringen av variabeln redogörs för i appendix 1 (se också Halleröd 1997a).

Det första att lägga märke till i tabell 1 (nedan) är att andelen fattiga ökat mellan de två mätperioderna, oavsett vilken definition som används. Samtliga förändringar är dessutom statistiskt signifikanta. Det andra att lägga märke till är siffrorna för andelen socialbidragstagare, som är klart lägre än vad som anges i den officiella statistiken.<sup>3</sup> Detta är i huvudsak orsakat av att bidragstagarna är överrepresenterade bland bortfallet i ULF (som är kring 20 procent, en i och för sig låg siffra). Man bör samtidigt vara medveten om att det förekommer en viss överskattning av andelen bidragstagare i den offentliga statistiken, då personer som under samma år får bidrag i två kommuner räknas två gånger.

I tabell 1 visas två alternativa mått på renodlad monetär fattigdom: ekonomiskt fattiga och EU-fattiga. I stor utsträckning överlappar des-

**TABELL 1.** Andel fattiga enligt olika definitioner i den svenska populationen 18–84 år, 1986/87 och 1994/95.

|                     | 1986/87 | 1994/95 |
|---------------------|---------|---------|
| Socialbidragstagare | 4,3     | 5,4     |
| Ekonomiskt fattiga  | 15,5    | 19,4    |
| EU-fattiga          | 5,8     | 7,5     |
| Materiellt fattiga  | 9,7     | 12,8    |

3. Andelen socialbidragstagare enligt den officiella statistiken var 1986: 6,8 % 1987: 6,4 % 1994: 8,1 % 1995: 8,4 %



sa definitioner varandra, då nästan alla EU-fattiga också är ekonomiskt fattiga. Överensstämmelsen är dock inte total, eftersom en mindre grupp ensamstående utan barn riskerar att falla under EU-fattigdomsstrecket, men inte under socialbidragsnormen (den var 0,4 procent 1986/87 och 0,1 procent 1994/95). Samtidigt finns det en ganska stor grupp bestående av barnfamiljer som betraktas som ekonomiskt fattiga, utan att de för den sakens skull räknas in bland de EU-fattiga. Orsaken till detta är dels olika antaganden om försörjningskostnader för såväl barn som vuxna, dels de kalkyler över boendekostnader som görs när andelen ekonomiskt fattiga skall beräknas. Utan att förledas till ytterligare fördjupningar i de tekniska detaljerna, kan det konstateras att skillnaderna mellan andelen ekonomiskt fattiga och andelen EU-fattiga är ett bra exempel på vilken betydelse olika beräkningsantaganden får när fattigdomens utbredning skall mätas. För att inte komplicera den fortsatta redovisningen allt för mycket kommer de fortsatta analyserna endast att beröra *socialbidragstagande*, *ekonomisk fattigdom* och *materiell fattigdom*. Det som ovan definierades som EU-fattigdom lämnas därmed därhän i det fåtal fall, där de inte också är ekonomiskt fattiga.

## Vilka är de fattiga?

Vi har inte någon speciell nytta av att veta hur många fattiga som finns, om vi inte samtidigt vet vilka det är som är fattiga och varför de är fattiga. I en första uppsättning av analyser har därför de fattiga delats upp efter ålder, hushåll, kön och socioekonomisk klass. I tabell 2 (på nästa sida) har de fattiga fördelats efter ålder. Siffrorna utan parentes anger hur stor andel av varje ålderskategori som är fattig. Siffrorna inom parentes talar om hur stor andel av de fattiga som kommer från den aktuella kategorien. Tabellen visar till exempel att 8,8 procent av 18 till 25-åringarna fick socialbidrag år 1986/87, och att dessa utgjorde 26,3 procent av alla bidragstagare.

Att det främst är de yngre som är socialbidragstagare och att en mycket liten andel av de äldre är bidragstagare är ett välkänt faktum vilket också framgår av tabell 2. Därmed skiljer sig socialbidragstagarna från både de ekonomiskt och de materiellt fattiga. I båda dessa kategorier är visserligen ungdomar, men också de äldre överrepresenterade. Ålderns inverkan är mest tydlig bland de ekonomiskt fattiga. År

**TABELL 2.** Andelen fattiga fördelade efter ålder. Befolkningen 18–84 år, 1986/87 och 1994/95.

|          | 1986/87       |                     |                    | 1994/95        |                     |                    |
|----------|---------------|---------------------|--------------------|----------------|---------------------|--------------------|
|          | Socialbidrag  | Ekonomisk fattigdom | Materiellt fattiga | Socialbidrag   | Ekonomisk fattigdom | Materiellt fattiga |
| 18–24 år | 8,8<br>(26,3) | 40,0<br>(33,1)      | 16,6<br>(22,2)     | 11,3<br>(24,1) | 63,8<br>(38,0)      | 20,4<br>(18,6)     |
| 25–30 år | 9,2<br>(21,8) | 10,5<br>(6,9)       | 15,0<br>(16,0)     | 10,2<br>(19,9) | 16,1<br>(8,8)       | 19,9<br>(16,7)     |
| 31–40 år | 6,1<br>(26,6) | 9,3<br>(11,3)       | 8,4<br>(16,7)      | 8,7<br>(28,8)  | 16,1<br>(14,8)      | 15,2<br>(21,3)     |
| 41–50 år | 3,5<br>(13,6) | 6,2<br>(6,8)        | 5,1<br>(9,1)       | 4,8<br>(17,0)  | 10,0<br>(9,9)       | 10,5<br>(15,9)     |
| 51–64 år | 1,8<br>(7,9)  | 7,2<br>(9,0)        | 6,1<br>(12,2)      | 1,8<br>(6,6)   | 6,5<br>(6,6)        | 7,1<br>(11,1)      |
| 65–74 år | 1,0<br>(2,9)  | 15,4<br>(13,2)      | 8,1<br>(11,0)      | 1,3<br>(3,1)   | 13,1<br>(8,4)       | 9,1<br>(8,8)       |
| 75–84 år | 0,5<br>(0,9)  | 37,2<br>(19,7)      | 16,2<br>(12,9)     | 0,3<br>(0,5)   | 30,0<br>(13,4)      | 12,3<br>(7,7)      |
| Samtliga | 4,3<br>(100)  | 15,5<br>(100)       | 9,7<br>(100)       | 5,4<br>(100)   | 19,4<br>(100)       | 12,8<br>(100)      |

1986/87 var 40 procent av de mellan 18 och 25 års ålder ekonomiskt fattiga. Åtta år senare hade siffran stigit till över 60 procent och mer en tredjedel av alla ekonomiskt fattiga återfanns i denna åldersgrupp! Någon jämförbar förändring står inte att finna, om vi ser till socialbidragstagande och materiell fattigdom. När det gäller andra förändringar över tid är det värt att notera att de äldres situation framstår som förbättrad och ungdomarnas som försämrade, oavsett vilken definition som används.

Tabell 3 visar andelen fattiga i olika hushållskategorier. Tabellen avslöjar en av de givna orsakerna till att så många unga är ekonomiskt fattiga: det är till stor del fråga om så kallat kvarboende, det vill säga att personer som fortfarande bor tillsammans med sina föräldrar därmed i realiteten är integrerade i föräldrarnas hushåll, trots att de i statistiken räknas som egna hushåll. I mitten av 1980-talet var 90 procent av de studenter som var kvarboende ekonomiskt fattiga, på 1990-talet var över 95 procent av gruppen ekonomiskt fattiga. Även för de kvarbo-

**TABELL 3.** Andelen fattiga fördelade efter hushållskategori. Befolkningen 18–84 år, 1986/87 och 1994/95.

|                           | 1986/87           |                        |                       | 1994/95           |                        |                       |
|---------------------------|-------------------|------------------------|-----------------------|-------------------|------------------------|-----------------------|
|                           | Social-<br>bidrag | Ekonomisk<br>fattigdom | Materiellt<br>fattiga | Social-<br>bidrag | Ekonomisk<br>fattigdom | Materiellt<br>fattiga |
| Kvarboende<br>student     | 2,4<br>(1,2)      | 89,9<br>(12,7)         | 4,5<br>(1,0)          | 4,7<br>(2,7)      | 96,4<br>(15,7)         | 5,0<br>(1,3)          |
| Kvarboende,<br>ej student | 3,9<br>(4,8)      | 45,8<br>(15,7)         | 6,4<br>(3,5)          | 6,9<br>(4,4)      | 67,2<br>(11,8)         | 7,8<br>(2,0)          |
| Ensamstående<br>man       | 8,4<br>(22,3)     | 22,2<br>(16,3)         | 22,9<br>(26,6)        | 8,5<br>(20,4)     | 26,4<br>(17,7)         | 24,3<br>(24,1)        |
| Ensamstående<br>kvinna    | 4,8<br>(14,9)     | 33,6<br>(29,3)         | 23,4<br>(32,1)        | 4,8<br>(12,1)     | 34,3<br>(24,3)         | 28,0<br>(29,4)        |
| Ensamstående<br>med barn  | 21,9<br>(14,6)    | 12,6<br>(2,3)          | 22,5<br>(6,9)         | 26,8<br>(17,0)    | 29,1<br>(5,1)          | 36,7<br>(10,0)        |
| Samboende<br>utan barn    | 1,4<br>(12,0)     | 4,0<br>(9,2)           | 4,1<br>(15,1)         | 1,7<br>(11,0)     | 4,0<br>(7,5)           | 4,4<br>(12,4)         |
| Samboende<br>med barn     | 4,6<br>(30,1)     | 7,8<br>(14,4)          | 5,0<br>(14,9)         | 6,4<br>(32,5)     | 12,7<br>(17,9)         | 9,6<br>(20,7)         |

ende som ej studerar är andelen ekonomiskt fattiga mycket hög. Det intressanta är naturligtvis att dessa siffror inte på något vis korresponderar med andelen socialbidragstagare eller andelen materiellt fattiga. Det finns visserligen socialbidragstagare och materiellt fattiga bland de kvarboende, men andelarna är lägre än genomsnittet för den totala befolkningen. I övrigt visar tabellen ett förväntat mönster. Ensamstående utfaller sämre än samboende och de som har hemmavarande barn är generellt i större utsträckning fattiga än de som inte har barn. Intressant att notera är att ökningen av andelen fattiga till stor del är koncentrerad till barnfamiljerna som uppenbarligen fått bära ett tungt lass under 1990-talets krisår.

En slutsats som antyds i tabell 3 är att kvinnor är fattigare än män. En större andel av de ensamstående kvinnorna utan barn är ekonomiskt och materiellt fattiga, jämfört med män i samma situation. Ser vi till socialbidrag är dock situationen den omvända. Andelen fattiga är vida högre bland ensamstående föräldrar, vilket är en grupp som i huvudsak består av kvinnor. Fördelas de fattiga efter kön bekräftas också denna bild.

**TABELL 4.** Andelen fattiga fördelade efter kön. Befolkningen 18–84 år, 1986/87 och 1994/95.

|          | 1986/87       |                     |                    | 1994/95       |                     |                    |
|----------|---------------|---------------------|--------------------|---------------|---------------------|--------------------|
|          | Socialbidrag  | Ekonomisk fattigdom | Materiellt fattiga | Socialbidrag  | Ekonomisk fattigdom | Materiellt fattiga |
| Kvinnor  | 4,5<br>(52,7) | 16,9<br>(55,3)      | 10,7<br>(56,3)     | 6,1<br>(67,0) | 20,1<br>(52,6)      | 15,0<br>(59,5)     |
| Män      | 4,2<br>(47,3) | 14,4<br>(44,7)      | 8,6<br>(43,7)      | 4,7<br>(43,0) | 18,6<br>(47,4)      | 10,5<br>(40,5)     |
| Samtliga | 4,3<br>(100)  | 15,5<br>(100)       | 9,7<br>(100)       | 5,4<br>(100)  | 19,4<br>(100)       | 12,8<br>(100)      |

Andelen fattiga är genomgående högre bland kvinnor än bland män, se tabell 4.<sup>4</sup> Det kan vara värt att notera att fattigdom enligt socialbidragstagande och ekonomisk fattigdom är baserade på en hushållskalkyl. Det är exempelvis hushållet som har en inkomst under fattigdomsstrecket, inte individen. Alltså räknas en lika stor andel män och kvinnor bland samboende som fattiga. Skillnaderna mellan könen hänför sig därför till de ensamstående. När det gäller materiell fattigdom förhåller det sig annorlunda vilket beror på att de indikatorer som används för att mäta materiell fattigdom är individuella, vilket har en viss betydelse. Forskningen har på senare tid tydligt visat att fördelningen av resurser och levnadsstandard ofta kan vara ojämlig inom hushållen. Exempelvis har Pahl (1989) visat att fördelningen av resurser i brittiska hushåll ofta sker till fördel för mannen. Liknande resultat har i Sverige presenterats av Nyman (1999). Det har också, i linje med dessa studier, kunnat visas att gifta och samboende kvinnor med barn systematiskt rapporterar större ekonomiska problem än män i motsvarande hushållstyper. Detta är speciellt fallet i låginkomsthushåll, vilket leder till slutsatsen att låga hushållsinkomster drabbar kvinnor hårdare än män. Det bör också poängteras att skillnaderna i mäns och kvinnors upplevelse av sin ekonomiska situation har tilltagit under 1990-talet (Halleröd 1997b). De skillnader i förekomsten av materiell fattigdom som är speciellt tydliga 1994/95 behöver alltså inte med nöd-

4. Skillnaderna är statistiskt signifikanta ( $p < 0,05$ ), med undantag för socialbidragstagande 1986/87.

vändighet bero på skillnader mellan ensamstående kvinnor och män, de kan även bero på skillnader bland samboende män och kvinnor.

När de fattiga fördelas efter socioekonomisk klass framträder åter ett till stora delar förväntat mönster. Andelen fattiga är hög bland de ej facklärdas arbetarna, och sjunker i takt med att vi förflyttar oss uppåt i klasshierarkien. När vi ser till företagare och lantbrukare, uppkommer dock tydliga skillnader. Andelen företagare som är ekonomiskt fattiga, är större än andelen bland de ej facklärdas arbetarna. Bland lantbrukare framträder detta fenomen än tydligare. Andelen socialbidragstagare och materiellt fattiga i dessa kategorier är dock låg. Ser vi till studenter kan vi konstatera att de är överrepresenterade bland de fattiga, oavsett valet av definition. De extrema siffrorna för ekonomisk fattigdom bland studenter kan dock hänföras till det faktum att en stor del av dessa bor med sina föräldrar, och att de i realiteten inte utgör självständiga hushåll. Det bör dock framhållas att den ekonomiska fattigdomen också är utbredd bland de studenter som ej är kvarboende (1986/87 var 34,7 procent och 1994/95 49,6 procent av de ej kvarboende studenterna ekonomiskt fattiga).

Resultaten som presenteras i tabell 5 (på nästa sida) visar en till stora delar förväntad och känd fördelning av fattigdom. Samtidigt pekar de på några uppenbara problem gällande mätning av ekonomisk fattigdom. Ungdomar som bor hos sina föräldrar utgör nästan 30 procent av alla ekonomiskt fattiga och nästan alla kvarboende studenter är fattiga. Att detta är en statistisk artefakt är uppenbart och visas inte minst av att de kvarboende studenterna är *underrepresenterade* bland socialbidragstagare och materiellt fattiga, samtidigt som de kvarboende icke-studenterna ligger nära genomsnittet för hela befolkningen. Problemen med de kvarboende ungdomarna är i sin tur en avgörande orsak till att ungdomar kraftigt är överrepresenterade bland de ekonomiskt fattiga. Ytterligare en viktig orsak till de många ungdomarna bland de ekonomiskt fattiga är att det även bland de icke kvarboende finns många studenter som lever på små inkomster. Även det faktum att en mycket stor andel av företagare och bönder räknas som ekonomiskt fattiga är problematiskt, och kan med stor säkerhet till viss del likaså betraktas som en statistisk artefakt.

Det vanligaste sättet att hantera mätproblemen vid skattningar av ekonomisk fattigdom är att utesluta de grupper där vi kan misstänka att överensstämmelsen är låg mellan ekonomiska resurser och det som

**TABELL 5.** Andelen fattiga fördelade efter socioekonomisk klass. Befolkningen 18–84 år, 1986/87 och 1994/95.

|                             | 1986/87           |                        |                       | 1994/95           |                        |                       |
|-----------------------------|-------------------|------------------------|-----------------------|-------------------|------------------------|-----------------------|
|                             | Social-<br>bidrag | Ekonomisk<br>fattigdom | Materiellt<br>fattiga | Social-<br>bidrag | Ekonomisk<br>fattigdom | Materiellt<br>fattiga |
| Ej facklärd<br>arbetare     | 6,4<br>(45,4)     | 14,4<br>(28,3)         | 15,3<br>(48,5)        | 6,2<br>(29,4)     | 18,8<br>(25,0)         | 18,9<br>(37,9)        |
| Facklärd<br>arbetare        | 4,4<br>(15,6)     | 11,6<br>(11,5)         | 9,6<br>(15,2)         | 5,3<br>(15,2)     | 13,8<br>(11,0)         | 12,4<br>(14,9)        |
| Lägre<br>tjänsteman         | 2,9<br>(9,3)      | 6,9<br>(6,1)           | 6,1<br>(8,8)          | 3,6<br>(9,4)      | 8,2<br>(5,9)           | 10,1<br>(11,1)        |
| Tjänsteman<br>på mellannivå | 2,0<br>(6,5)      | 5,9<br>(5,1)           | 4,3<br>(6,5)          | 2,1<br>(6,0)      | 6,8<br>(5,3)           | 6,4<br>(7,7)          |
| Högre<br>tjänsteman         | 1,1<br>(2,1)      | 3,2<br>(1,7)           | 2,0<br>(1,7)          | 2,4<br>(4,2)      | 3,9<br>(1,9)           | 4,9<br>(3,7)          |
| Företagare                  | 1,8<br>(2,7)      | 20,0<br>(8,5)          | 5,3<br>(3,5)          | 2,2<br>(3,1)      | 27,9<br>(10,9)         | 4,5<br>(2,7)          |
| Lantbrukare                 | 0,4<br>(0,3)      | 53,2<br>(12,7)         | 8,0<br>(3,0)          | 0,7<br>(0,3)      | 47,3<br>(6,2)          | 6,9<br>(1,3)          |
| Studenter                   | 11,4<br>(11,2)    | 63,4<br>(17,3)         | 19,3<br>(8,5)         | 17,5<br>(25,8)    | 67,9<br>(28,1)         | 26,6<br>(17,0)        |
| Oklassi-<br>ficerade        | 10,6<br>(6,9)     | 46,0<br>(8,3)          | 16,9<br>(4,3)         | 17,9<br>(6,6)     | 54,1<br>(5,6)          | 31,2<br>(3,8)         |

vi egentligen vill komma åt, det vill säga materiell levnadsstandard. Genom att utesluta olika grupper påverkas andelen ekonomiskt fattiga dramatiskt, vilket illustreras väl av ett räkneexempel från finansdepartementet (tabell 6).

I den totala befolkningen hade 880 000 hushåll inkomster under socialbidragsnormen år 1994. Av dessa utgjordes drygt 150 000 av kvarboende ungdomar. Nästan lika många var studenter och givet att man anser det vara ett fritt val att studera, och att studier i första hand kan betraktas som en investering, kan även dessa uteslutas från populationen. Problemen med näringsidkare (företagare och lantbrukare) har nämnts tidigare, och det finns goda skäl att utesluta även dessa från populationen. En mycket stor andel visade sig ha förmögenhet, vilket borde diskvalificera dem från att betraktas som fattiga. Observera att

TABELL 6. Antal hushåll med inkomster under socialbidragsnormen 1994.

|  | <i>Antal under norm</i> |
|--|-------------------------|
| <b>Hushåll under socialbidragsnormen</b>                                     | <b>880 000</b>          |
| Därav:   |                         |
| Kvarboende ungdomar  | -155 000                |
| Studeringar  | -131 000                |
| Näringsidkare  | -22 000                 |
| Har förmögenhet  | -226 000                |
| Har ej sökt bostadsbidrag  | -37 000                 |
| Arbetar deltid eller del av år<br>(exkl. arbetslösa och socialbidragstagare) | -18 000                 |
| <b>Återstår</b>  | <b>291 000</b>          |

Källa: Finansdepartementet, Prop. 1996/97:1, Bilaga 4

kriteriet på förmögenhet är att ha 50 000 kronor på banken och att värdet av den egna bostaden inte räknas som förmögenhet. Det vill säga att de 226 000 med förmögenhet behöver inte sälja sina hem för att undslippa fattigdomen. (För en diskussion om olika tillgångars betydelse för fattigdom, se van den Bosch 1998.) Vidare finns en grupp som har låga inkomster, men som inte sökt bostadsbidrag. Om man utgår från att de inte sökt bostadsbidrag för att de inte tycker sig behöva något, så är det rimligt att även räkna bort denna grupp. Till sist finns en kategori bestående av individer som inte arbetar heltid, men som för den sakens skull inte är registrerade som deltidsarbetslösa eller socialbidragstagare. Om vi åter antar att de människor, som befinner sig i denna grupp gör det frivilligt, så kan vi dra bort även dessa från fattigdomspopulationen. Efter alla reduceringar återstår knappt 300 000 fattiga hushåll.

Är då 300 000 en mer korrekt uppskattning än den ursprungliga siffran på 880 000? Svaret är förmodligen ja, men därmed inte sagt att det är *den* korrekta siffran. För det första finns det säkert betydande mätfel kvar bland de 300 000. Det går säkert att hitta individer där, som felaktigt är klassade som fattiga, vilket innebär att vi skulle kunna reducera antalet ekonomiskt fattiga hushåll ytterligare. För det andra finns det, vilket påpekas i finansdepartementets rapport, med säkerhet bland de uteslutna hushållen sådana som *de facto* är ekonomiskt fattiga. Vi kan inte utgå från att alla kvarboende ungdomar har föräldrar

som inte är ekonomiskt fattiga (inte minst om vi beaktar att de också skall försörja den kvarboende, som ju bevisligen ofta står nästan eller helt utan egen inkomst). Idag är det i det närmaste ett tvång att utbildas sig, vilket gör det tvivelaktigt att schablonmässigt utesluta alla studenter ur populationen. Det kan också ifrågasättas om alla fattiga skall tvingas att ruinera sig, om företagare och deltidsarbetande per definition är icke fattiga och om det faktum att man inte sökt bostadsbidrag automatiskt innebär frånvaro av fattigdom. Att utesluta kategorier ur statistiken för att vi *tror* att de inte är fattiga är i grunden ett tvivelaktigt tillvägagångssätt. Vad vi behöver är istället mer tillförlitliga indikatorer på fattigdom, än vad inkomststatistiken för närvarande förmår att erbjuda, och framförallt bör vi inte förlita oss på ett enskilt mått.

## Överlappning mellan olika definitioner

Nästa fråga gäller i vilken mån det är samma personer som räknas som fattiga enligt olika definitioner, det vill säga graden av överlappning. Som framgår av tabellen nedan är överlappningen långt ifrån perfekt, men den förbättras över tiden.

**TABELL 7.** Överlappning mellan olika fattigdomsdefinitioner. Befolkningen 18–84 år, 1986/87 och 1994/95.

|  | 1986/87 | 1994/95 |
|--|---------|---------|
| Socialbidragstagare                              | 4,3     | 5,4     |
| Ekonomiskt fattiga                               | 15,5    | 19,4    |
| Materiellt fattiga                               | 9,7     | 12,8    |
| Fattiga enligt minst en av de tre definitionerna | 23,0    | 27,2    |
| Enbart socialbidragstagare                       | 1,7     | 1,1     |
| Enbart ekonomiskt fattiga                        | 11,5    | 12,6    |
| Enbart materiellt fattiga                        | 5,2     | 6,1     |
| Socialbidragstagare och ekonomiskt fattiga       | 0,9     | 2,8     |
| Socialbidragstagare och materiellt fattiga       | 2,2     | 3,4     |
| Ekonomiskt och materiellt fattiga                | 2,7     | 5,0     |
| Fattiga enligt alla de tre definitionerna        | 0,5     | 1,8     |



Första delen av tabell 7 visar hur stor andel av populationen som räknas som fattiga enligt var och en av de tre definitionerna. Det är alltså samma siffror som tidigare presenterats i tabell 1. Därefter visas hur stor andel som definieras som fattig enligt minst en av dessa definitioner. Som framgår är det en högst betydande – och över tiden ökande – andel av den svenska befolkningen som kan betraktas som fattig enligt åtminstone en av de tre här använda definitionerna. Om alla tre accepteras som likvärdiga, håller andelen fattiga i Sverige på att närma sig 30 procent, något som de flesta förmodligen skulle betrakta som helt orealistiskt. Den första indikationen på överlappning mellan olika definitioner ges av tabellens tredje sektion. Där ser vi att det bara är en mycket liten del av befolkningen som får socialbidrag utan att falla in under någon av de andra två definitionerna. Mer än var tionde vuxen svensk räknas dock som ekonomiskt fattig utan att han för den sakens skull får socialbidrag eller hör till den tiondel som har den lägsta materiella standarden. Det är i denna grupp som vi kan förvänta oss att finna de stora mätfeLEN. En betydande andel kan också betraktas som enbart materiellt fattig vilket även det är i högsta grad problematiskt.

Den näst sista delen av tabell 7 visar hur de olika typerna av fattigdom överlappar varandra. En stor del av socialbidragstagarna återfinns i någon av de andra kategorierna, främst är det bland de materiellt fattiga som socialbidragstagarna finns, även om det skett en mer markant ökning av gruppen socialbidragstagare och ekonomiskt fattiga. Det bör uppmärksammas, att överlappningen mellan ekonomisk fattigdom och materiell fattigdom har ökat över tiden, samt att det skett en mindre ökning av de enbart materiellt fattiga. En av de mer noterbara förändringarna över tiden är ökningen av överlappningen mellan alla tre definitioner. Det är fortfarande endast en liten grupp som definieras som fattig enligt alla de tre definitionerna i mitten av 1990-talet, men den är betydligt större än vad som var fallet åtta år tidigare. Den svenska fattigdomens hårda kärna har alltså vuxit (appendix 2 visar graden av överlappning om man bortser från socialbidragen vid beräkandet av ekonomisk fattigdom). Faktum kvarstår dock: de olika definitionerna diskriminerar i stor utsträckning olika delar av befolkningen.

## Slutsatser

Vilka slutsatser kan då dras utifrån de ovan redovisade resultaten? Den första, och mest uppenbara, är att fattigdom kan definieras och mätas på flera olika sätt. Det finns inte bara en sann och slutgiltig definition av fattigdom att tillgå. Av detta följer att det aldrig går att med exakt-het säga hur många fattiga människor det finns i ett givet samhälle vid en given tidpunkt. Hur stor andel av befolkningen som definieras som fattig beror dels på hur fattigdom definieras, dels på var skiljelinjen mellan fattiga och icke fattiga dras, det vill säga fattigdomsstreckets nivå. Fattigdomsstreckets bestämning är alltid i sista hand kopplad till normativa och praktiska överväganden. Andelen som definieras som fattig är därför alltid i viss grad godtyckligt bestämd. Olika sätt att definiera fattigdom dras vidare med olika brister.

Att okritiskt räkna alla med låga inkomster som fattiga leder i det närmaste ofelbart till problem, då många människor med låga inkomster trots detta inte har en låg levnadsstandard. Detta är ett faktum som inte bara påkallar försiktighet vid användandet av inkomststatistik i forskning om fattigdom, utan som också har direkta socialpolitiska konsekvenser. I debatten höjs med jämna mellanrum röster som argumenterar för en ökad behovsprövning av olika sociala förmåner. Exempelvis har krav framförts på att barnbidraget skall behovsprövas. Det enda administrativt rimliga sätt att göra detta på är att utgå från hushållens disponibla inkomster och endast ge bidrag till dem med inkomster under en viss nivå. De resultat som presenterats ovan visar tydligt att en sådan behovsprövning kommer att leda till ett problematiskt utfall. Hushåll som har hög standard på grund av olika typer av icke registrerade inkomster och/eller skicklig skatteplanering kommer då att få bidrag, medan andra med betydligt lägre standard kanske inte kommer att få något (för vidare diskussion om behovsprövningens problem, se Halleröd 1996). Att direkt studera hur människor faktiskt lever sina liv och vad de faktiskt konsumerar löser en del av de problem som är förknippade med att använda inkomster som mått på fattigdom. Men andra problem dyker upp istället. För det första är det svårt att finna tillförlitliga sätt att mäta konsumtion och levnadsstandard. Mätfel och otillförlitliga indikatorer kommer därför alltid undergräva resultatens tillförlitlighet. För det andra uppstår en svårighet att hålla isär vad som är en påtvingad fattigdom och vad som är en följd av fri-

villiga val. Risken finns att vissa individer klassas som fattiga enbart på grund av att de valt en viss livsstil, inte på grund av att de saknar ekonomiska resurser eller förmåga att, om de så vill, att skaffa mer resurser.

Till sist är det problematiskt att se socialbidragstagande som liktydligt med fattigdom. Ett första skäl är att de som fått socialbidrag per definition inte längre är fattiga. Om enbart den som får socialbidrag skall betraktas som fattig, så finns det i logikens namn inte några fattiga. Ett annat problem, som inte kan avfärdas som hårklyveri, är att det med all säkerhet finns människor som skulle få socialbidrag om de bara sökte. Rädsla för stigmatisering och ren okunskap om möjligheten att få bidrag gör att denna typ av underutnyttjande med all säkerhet finns. För att kunna identifiera var dessa grupper möjligen finns måste vi ha andra indikatorer på försörjningsproblem än socialbidragstagande.

Osäkerheten är alltså stor när det gäller att analysera fattigdom. Det bästa vi kan göra är att finslipa de mätinstrument vi har, och inte låsa fast oss i användandet av ett enda sätt att definiera och mäta fattigdom. Den statistik som presenterats i detta kapitel visar dock en entydig bild. Mellan 1986/87 och 1994/95 har fattigdomen i Sverige ökat. Fler människor har på 1990-talet problem att få ekonomin att gå ihop än vad fallet var på 1980-talet. Alla tre indikatorer på fattigdom som använts i detta kapitel visar samfällt på denna utveckling. Relateras dessa resultat till vad som framkommit i andra studier, kan det dock visas att inte heller denna slutsats är alldeles självklar. En jämförelse med de resultat som presenterats i 1997 års sociala rapport (Socialstyrelsen 1997) visar att små förändringar i sättet att mäta fattigdom kan leda till delvis ändrade slutsatser. Samma rapport visar också tydligt, att valet av jämförelseår är betydelsefullt för vilka slutsatser som kan dras om förändring över tiden.

## Appendix 1

Utifrån de variabler som finns tillgängliga i ULF-materialet och som är jämförbara över tiden har ett så kallat deprivationsindex konstruerats. Indexet baseras på en uppsättning variabler som rör individernas ekonomiska förhållanden, och tanken är att dessa tillsammans kan skapa ett direkt mått på fattigdom. Indexet består av två delar, där den första utgörs av ett antal indikatorer på materiell standard, och den

andra utgörs av indikatorer på ekonomiska svårigheter. Den första indexdelen består av nio indikatorer enligt listan nedan.

Trångbodd (mer än två personer per rum, kök och vardagsrum oräknade)

Sparar ej

Har ej haft en veckas semester de senaste året

Har ej diskmaskin

Har ej frys

Har ej tv

Har ej bil

Har ej husvagn

Har ej båt

I ett första steg har de ovanstående indikatorerna summerats till ett index. För korrigera för den allmänna standardutvecklingen har indexet viktats. Varje sak på listan ovan har för varje undersökningsår getts en vikt som motsvarar den proportion av befolkningen som har eller gör det som efterfrågas. År 1986/87 hade till exempel cirka 38 procent av befolkningen tillgång till diskmaskin. År 1994/95 hade den andelen stigit till 47 procent. Att *inte* ha en diskmaskin ger därför 0,38 poäng på deprivationsindexet år 1986/87 och 0,47 poäng år 1994/95. Genom denna operation görs deprivationsindexet relativt i förhållande till den allmänna standardutvecklingen. Grundtanken är att ju större andel som har eller gör en sak, desto större utanförskap innebär avsaknaden av densamma.

Till indexet har i nästa steg lagts en poäng, om intervjupersonen uppger att han eller hon *saknar tillgång till kontantmarginal* på 13 000 kronor (i 1995 års penningvärde) och ytterligare en poäng om det har förekommit *svårigheter vid betalandet av hushållets löpande utgifter*. Dessa indikatorer har inte viktats, eftersom kontantmarginalfrågan har justerats i förhållande till konsumentprisindex, och frågan om ekonomiska svårigheter refererar till ett faktiskt förhållande.

I ett nästa steg har deprivationsindexet logaritmerats och multiplicerats med 100. Syftet med den första operationen är att anpassa indexet till en normalfördelning. Den andra operationens syfte är enbart

att skapa ett större absolut tal, och därmed ett ur framställningshänseende mer lätthanterligt mätinstrument.

Var skall då gränsen mellan de materiellt fattiga och de icke materiellt fattiga dras? Någon given punkt att utgå ifrån finns inte, utan varje gränsdragning måste bli mer eller mindre godtycklig. Detta är i sammanhanget inget unikt, då de flesta fattigdomsstreck är mer eller mindre godtyckliga. Det värde på deprivationsindex som i fortsättningen kommer att markera gränsen mellan de materiellt fattiga och den övriga befolkningen har satts till 139,7, vilket innebär att 9,7 procent av populationen räknades som materiellt fattiga år 1986/87. År 1994/95 föll 12,8 procent under detta fattigdomsstreck.

## Appendix 2

Genom att dra socialbidraget från den disponibla inkomsten skapas en kontrafaktisk situation, som beskriver hur många som skulle vara ekonomiskt fattiga om socialbidragen inte fanns, och om vi samtidigt gör antagandet att allt annat är lika. Siffrorna i tabell A1 visar att andelen ekonomiskt fattiga endast påverkas marginellt av socialbidragen. Fattigdomsreduktionen är 0,7 procent 1986/87 och 0,8 procent 1994/95.

I tabell A2 (på nästa sida) redovisas överlappningen mellan de olika fattigdomstyperna när den ekonomiska fattigdomen beräknas före utbetalande av socialbidrag. Helt logiskt leder detta till en ökad överlappning. Notabelt är att de som omfattas av alla tre definitionerna år 1994/95 utgör 2,5 procent av befolkningen – en andel som inte kan betraktas som helt försumbar, och som tyder på att den ekonomiska krisen under 1990-talet fått tydligt negativa konsekvenser.

**TABELL A1.** Andel ekonomiskt fattiga före och efter utbetalande av socialbidrag.

|                                       | <i>1986/87</i> | <i>1994/95</i> |
|---------------------------------------|----------------|----------------|
| Ekonomiskt fattiga före socialbidrag  | 16,2           | 20,2           |
| Ekonomiskt fattiga efter socialbidrag | 15,5           | 19,4           |
| Differens                             | 0,7            | 0,8            |

**TABELL A2.** Överlappning mellan olika fattigdomsdefinitioner när den ekonomiska fattigdomen beräknas före utbetalande av socialbidrag. Befolkningen 18–84 år, 1986/87 och 1994/95.

|  | <i>1986/87</i> | <i>1994/95</i> |
|--|----------------|----------------|
| Socialbidragstagare                              | 4,3            | 5,4            |
| Ekonomiskt fattiga                               | 16,2           | 20,2           |
| Materiellt fattiga                               | 9,7            | 12,8           |
| Fattiga enligt minst en av de tre definitionerna | 23,0           | 27,2           |
| Enbart socialbidragstagare                       | 1,5            | 0,9            |
| Enbart ekonomiskt fattiga                        | 11,5           | 12,6           |
| Enbart materiellt fattiga                        | 5,2            | 6,1            |
| Socialbidragstagare och ekonomiskt fattiga       | 1,6            | 3,6            |
| Socialbidragstagare och materiellt fattiga       | 2,2            | 3,4            |
| Ekonomiskt och materiellt fattiga                | 3,1            | 5,8            |
| Fattiga enligt alla de tre definitionerna        | 0,9            | 2,5            |

# Socialbidrag i Sverige och några andra EU-länder

BJÖRN GUSTAFSSON

Internationella utblickar är ofta givande. De visar att det offentliga roll för samma grundläggande försörjningsbehov kan vara helt olika i olika länder. Så har den offentliga sektorn en obetydlig roll vad gäller försörjningen för äldre personer i utvecklingsländer, men motsatsen gäller i moderna välfärdsstater där det finns omfattande pensionsystem. Men samtidigt gäller att det inte finns två industriländer som har identiska offentliga pensionssystem. Liknande iakttagelser kan göras på andra områden för offentlig politik vad gäller försörjning. En sådan mångfald syns inte när sikten begränsas till ett enda land och en tidpunkt.

Mångfalden i offentliga arrangemang för försörjningen hänger samman med att familjer och släkt har olika försörjningsroller i olika länder. De offentliga försörjningsstöden i Sverige är stora, samtidigt som medborgarnas förpliktelser att bistå anhöriga enligt lagen inte är vidsträckta. I många andra industrialiserade länder har de närmaste ett vidare försörjningsansvar, samtidigt som de offentliga försörjningssystemen är mindre.

Det finns flera skäl till att ett internationellt jämförande perspektiv på försörjningsstödet kan ge nya insikter. En jämförelse måste ske utifrån redovisade beskrivningar av försörjningsstödet utländska motsvarighet, och den som tar del av en sådan blir därmed allmänbildad. Men, och det kan vara väl så viktigt, ett internationellt jämförande perspektiv kan även leda till ökad insikt om vad som är unikt i det egna landet. Ett internationellt jämförande perspektiv kan bidra till såväl ökad omvärldsförståelse som ökad självförståelse.

Det finns flera nyckelfrågor vid internationella jämförelser. Sätten att besvara dem kan ha stor inverkan på utfallet är. En är naturligtvis

vilka länder som ingår i jämförelsen. Hur det är att leva i Sverige med våra samhällsregleringar framstår helt olika om jämförelsen utgår från ett utvecklingsland eller ett sydeuropeiskt land. Och bilden blir åter annorlunda om jämförelseramen är nordisk.

En annan nyckelfråga vid internationella jämförelser gäller på vilket sätt dessa genomförs. Det handlar om vilka forskningsfrågor som formuleras, vilket material som insamlas och hur detta bearbetas och tolkas. Alla dessa delar är viktiga för jämförelsens resultat. Materialinsamling i studier som täcker flera länder kan vara särskilt krävande, eftersom de för ett lyckat forskningsresultat kräver hög grad av samordning. Nyttig kunskap kan nås genom att studera dokument, och intervjua myndighetspersoner och andra informatörer. Mer ambitiöst är att även intervjua de närmast berörda (brukare, klienter etc.) och samla in mikrodata samt därefter bearbeta materialen.

Givet resurserna för en forskningsansträngning att jämföra system i olika länder måste en avvägning göras mellan hur många länder som kan ingå i studien och hur djupt det är möjligt att tränga in i dessa. En studie som syftar till att täcka många länder kan med nödvändighet inte bli särskilt djup, och en som har större ambition om djup kan svårigen omfatta många länder.

Det svenska socialbidraget har under 1990-talet ingått i flera internationella jämförelser av denna typ av system. Syftet med detta kapitel är att redogöra för de mest ambitiösa forskningsansträngningarna genom att diskutera deras uppläggning och huvudresultat. Tyngdpunkten har lagts på ett nyligen genomfört forskningsprojekt, det s.k. ESOPPO-projektet, där socialbidragssystem i sex EU-länder jämförs. Som en bakgrund behandlas i nästa stycke ganska kortfattat först tre tidigare jämförande studier. Inom ramen för ESOPPO-projektet beskrevs och jämfördes socialbidragssystem, klienter och socialbidragets varaktighet i större städer belägna i sex EU-länder och kapitlet har sitt fokus på denna forskningsansträngning, som tas upp i tre avsnitt. Ett handlar om studiens uppläggning och de ingående länderna samt städerna, det andra handlar om socialbidragssystemen, och ett tredje om vilka som är klienter samt om socialbidragets varaktighet. Kapitlet avslutas med några sammanfattande kommentarer om hur det svenska försörjningsstödet framträder vid internationella jämförelser.



## Tre internationella jämförelser

### Långvariga socialbidragstagare i Norden

Syftet med det jämförande forskningsprojekt vars resultat redovisas i främst två böcker (Fridberg 1993 och Fridberg utg. 1993) var att belysa insatser för långvariga mottagare av socialbidrag i de fyra stora nordiska länderna. I alla fyra finns en rätt till försörjningsstöd för den som inte kan klara sig på annat sätt. I Danmark heter stödet ”Bistandshjelp”, på finlandssvenska ”Utkomststöd” och på norska ”Socialhjelp”. Det finns många likheter i lagstiftningen om bidragssystemen, men också skillnader. T.ex. bestäms de normnivåer som används vid bistandsprövning centralt i Danmark och Finland, men lokalt av kommunpolitiker i Norge.

Intresset inom projektet fokuserades på bidragstagare som långvarigt uppburit socialbidrag. Nya data insamlades in på ett samordnat sätt med hjälp av klientintervjuer. Detta skedde vid ett distrikt i varje land. Dessa var belägna i Stor-Köpenhamn, Helsingfors, Oslo och Stockholm. Man utgick från ett krav om att personerna under den föregående tvåårsperioden skulle ha haft socialbidrag under minst åtta månader, och fortfarande vara aktuella vid socialbyråerna vid första undersökningstillfället under hösten 1989. Dessutom var alla klienter då i åldern 20–49 år. Man bör komma ihåg att i Finland och Sverige försämrades arbetsmarknaden kraftigt en tid efter den första undersökningen, och att resultat för dessa länder därför inte är helt enkla att överföra till senare tid. Stickproven var alla ganska små, och med undantag för det svenska är bortfallen ganska stora. En andra intervju med de urvalspersonerna genomfördes ungefär ett år efter den första intervjun. Därigenom är det möjligt att studera hur bidragstagarens situation förändrats under tolv månader.<sup>1</sup>

I de två böckerna rapporteras många resultat och här väljer vi ut några av de viktigaste. (Fridberg 1993, s. 10–20) Man fann att många långvariga socialbidragstagare är belastade med ett antal olika problem. Förutom bristande inkomster har ganska många hälsoproblem, problem med alkohol och narkotika, problem med kriminalitet osv. Endast i mycket begränsad utsträckning kunde man påvisa att de fyra

1. Huvudansvarig för den svenska delen av projektet var Staffan Marklund, Umeå universitet. De svenska data insamlades i Socialdistrikt 3 Stockholm (Hägersten) och har analyserats även i Jonasson (1996).

socialkontorens insatser gentemot de långvariga socialbidragstagarna i syfte att få ut dem ur socialbidragstagandet, hade haft effekt. Detta är i överensstämmelse med iakttagelser om att det inte var vanligt med annat stöd än den kontanta ersättningen.

Även om det finns många likheter mellan socialbidragssystemen i de fyra länderna, finns det ändå ganska stora skillnader mellan vilka grupper som mottar socialbidrag. Det finns även stora skillnader mellan hur stora andelar som fortsätter att motta socialbidrag efter ett år, och mellan vilka grupper som slutar uppbära socialbidrag. Resultaten pekar mot att dessa skillnader förklaras av skillnader i tillgång till andra transfereringar och i behov av att motta kompletterande socialbidrag.

Få långvariga socialbidragstagare hade blivit självförsörjande under perioden mellan de två intervjuerna. Dålig hälsa vid första undersökningstillfället ökade genomgående risken att vara socialbidragstagare vid det andra undersökningstillfället. Även om ungefär hälften i det svenska stickprovet inte var socialbidragstagare ett år efter den första intervjun berodde detta långtifrån alltid på att man hade börjat lönearbete. Ganska många hade i stället sin försörjning från andra sociala förmåner, och andra försörjdes av en partner med inkomster.

## En studie av socialbidrag i OECD länder

Resultat från ett projekt där socialbidragssystemen (Social Assistance) i 24 länder jämförs redovisas i två mycket omfattande bokvolym, Eardeley m.fl. (1996A och B). Vi koncentrerar oss här på några huvudresultat samt på vissa aspekter i materialet.

Befintlig statistik pekar mot att det offentliga utgifterna för socialbidrag varierar kraftigt mellan OECD-länderna. Satta i förhållande till storleken av BNP rör det sig om en variation mellan 0,1 procent i Grekland till 13 procent i Nya Zeeland där så gott som alla förmåner är behovsprövade. Socialbidragsutgifterna ökade under 1980-talet i nästan alla länder. Den proportionellt största ökningen skedde i de nordiska länderna, men man bör komma i håg att ökningen skedde från en låg initial nivå.

Det är svårt att jämföra hur många och vilka som är socialbidragstagare i de olika länderna, eftersom statistiksystemen inte är samordnade. Generellt är hög ålder ett minskande skäl till att motta socialbidrag. Ensamföräldrar är som regel överrepresenterade bland bidragstagarna.

Arbetslöshet ter sig som ett viktigt skäl till att socialbidragstagarna generellt blivit fler under 1980-talet. I de flesta länder är mellan hälften och två tredjedelar av bidragstagarna ensamstående personer utan barn.

Även om många länder har system där rätten till ekonomiskt bistånd är generell som i Sverige, har flertalet länder system som är riktade, på så sätt att rätten är avhängig av vilken kategori en sökande hör. Det finns en stor variation mellan länderna vad gäller vilka av den sökandes inkomster som beaktas när en socialarbetare eller en annan handläggare bedömer om en sökande är berättigad till socialbidrag. Här framträder de nordiska länderna som avvikare på ett närmast paradoxalt sätt. Å ena sidan tenderar de nordiska systemen att vara striktare genom att vid biståndsprövningen ta hänsyn till inkomstslag som inte beaktas i andra länder. Å andra sidan är biståndsprövningen i Norden mindre krävande än i andra länder vad gäller att den sökande först skall ha uttömt möjligheten till stöd från släktingar.

Socialbidrag kan vara mer eller mindre centralt reglerade. Ena extremen är länder som Australien och Storbritannien, där ansvaret för socialbidrag är en angelägenhet uteslutande för den centrala delen av den offentliga sektorn och det därigenom finns för hela riket gemensamma regler. Den andra extremen är Italien, Kanada, Norge, Schweiz och Österrike, där såväl administration som utformning av normbelopp är en uppgift enbart på den lokala nivån av den offentliga sektorn.

Med hjälp av modellberäkningar kunde den inkomstnivå socialbidragstagarna har att leva på i olika länder jämföras. Beräkningarna avser förhållandena våren 1992 och resultaten uttrycks i internationellt jämförbar köpkraft. Resultaten visade sig variera beroende av t.ex. om man ser på inkomst före eller efter det att bidragstagarens bostadskostnad betalats, och beroende av vilken typ av familj man jämförde. I en övergripande rangordning framträder olika grupper av länder. Högst är socialbidragets köpkraft i en grupp som omfattar Australien, Luxemburg, Nederländerna och de nordiska länderna. I en mellangrupp återfinns Frankrike, Japan, Kanada, Storbritannien och Tyskland. Den tredje gruppen med lägst köpkraft för biståndstagarna består av Belgien, Nya Zeeland och de sydeuropeiska länderna.<sup>2</sup> Satt i relation till hur

2. I jämförelsen ingår även några olika delstater i USA. Dessa placeras i den andra eller den tredje kategorin. Att på motsvarande sätt beakta den variation som finns inom ett land kan vara relevant för även andra länder, något som inte beaktas i OECD-studien. Längre fram i artikeln diskuteras detta närmare.

mycket deras motsvarigheter i Sydeuropa kan köpa, framstår alltså de nordiska socialbidragstagarnas situation som gynnsam.

I de allra flesta länder finns ett krav (även om inte alltid formellt uttryckt) att aktivt söka arbete för att vara berättigad till socialbidrag. Ett krav att söka arbete kan också komma till uttryck genom regler om vem som är berättigad till socialbidrag. I många delstater i USA är familjer i yrkesverksamma åldrar utan barn helt utan rätt till ekonomiskt bistånd.

I så gott som alla länder ställs inte kravet på att söka arbete, eller med avsevärt mindre kraft, om den biståndssökande är funktionshindrad eller närmar sig den allmänna pensionsåldern. Det finns en stor variation mellan länderna i hur man ser på kravet för ensamföräldrar att arbeta, och då särskilt vid vilken ålder på barnet som föräldrarnas skyldighet att söka arbete inträder. Den ena extremen utgörs av Australien, Irland, Nya Zeeland och Storbritannien, där ensamföräldrar inte behöver söka arbete innan det yngsta barnet fyllt 16 år. Den andra extremen är Sverige, där kravet att söka arbete inträder när barnet blivit 15 månader. I det senare fallet finns dock också krav på kommunen att tillhandhålla en barnomsorgsplats.

## Hur länge får man socialbidrag i Sverige och Tyskland?

I forskning utomlands, och i viss mån även i Sverige, har frågor om socialbidragets varaktighet kommit att uppmärksammas mer än tidigare. Hittills har det funnits mycket lite kunskap om hur länge en ny socialbidragstagare fortsätter att uppbära socialbidrag, och om vad som kännetecknar dem som uppbär bidrag under korta perioder, respektive dem som uppbär bidrag under långa perioder. Samma gäller frågan om periodernas längd påverkas av förhållanden utanför individen, som t.ex. läget på den lokala arbetsmarknaden.

Är uppbärande av socialbidrag mer långvarigt i ett land än i ett annat, och vad kan ligga bakom detta? Gustafsson & Voges (1997, 1998) redogör för sin studie där Sverige och Tyskland jämförs utifrån data för städerna Göteborg och Bremen. I analysen jämförs hur lång tid det tar för debuterande biståndssökande (alltså sådana som tidigare inte uppburit socialbidrag) att sluta motta socialbidrag. Bidragsmottagare som debuterade i Göteborg i början av 1990-talet, och i Bremen vid slutet av 1980-talet följdes under de första 12 månaderna efter debuten. Ana-

lysen koncentrerades till personer i yrkesaktiva åldrar. I studien samordnades mikrodata för de två städerna.

Resultaten visar på att flertalet av de hushåll i båda de undersökta städerna som debuterat som socialbidragstagare upphörde att vara socialbidragstagare under det följande året. Något mer än en tredjedel av debutanterna i det tyska stickprovet uppbar oavbrutet socialbidrag under de studerade 12 månaderna, men motsvarande andel i det svenska stickprovet var ungefär en av fem. Resultaten visar alltså att hushållen i Tyskland förblev socialbidragstagare längre än deras motsvarighet i Sverige. Efter 6 månader hade hälften av debutanterna i Tyskland lämnat socialbidraget, men det tog 3,5 månader för motsvarande att inträffa i Sverige. Hastigheten i att lämna socialbidraget var alltså nästan dubbelt så hög i Sverige. I Sverige påverkades bidragsperiodernas längd av situationen på den lokala arbetsmarkanden, men så verkar inte vara fallet i Tyskland. Ju sämre situationen var på arbetsmarknaden i Göteborg, desto längre fortsatte debutanterna att uppbära socialbidrag. Ett gemensamt drag för de två städerna är att efter en avslutad socialbidragsperiod återkommer en avsevärd andel till byråerna.

Medan de flesta mödrar i Sverige har en anknytning till förvärvsarbete, är motsvarande andel avsevärt mindre i Tyskland. Denna skillnad mellan länderna står i samklang med skillnader i familjepolitik och skattesystem mellan länderna. Daghem med heltidsomsorg är sällsynta i Tyskland. I Tyskland finns sambeskattning av gifta makar, vilket innebär att den som är gift med en höginkomsttagare har hög marginalskatt även om personen är deltidsarbetande. Studien dokumenterar att i Tyskland innebär kvinnligt familjeföreståndarskap, och då särskilt moderskap, långa socialbidragsperioder, men det är inte fallet i Sverige. Sverige har lagt större resurser på aktiv arbetsmarknadspolitik än Tyskland. Detta är ett troligt huvudskäl till varför unga socialbidragstagare som debuterar i Sverige har avsevärt kortare perioder med socialbidrag än deras likar i Tyskland.

Medan den svenska samhällspolitiken framstår som lyckosam i att generellt hålla socialbidragsperioderna nere i förhållande till deras tyska motsvarighet, framträder även några mindre tilltalande sidor. Skillnaden i socialbidragets varaktighet mellan utlänningar och landets medborgare är mycket större i Sverige än i Tyskland. I den svenska staden spelar det stor roll för bidragets varaktighet i vilken del man bor, men så är inte fallet i den tyska staden.

## Socialbidrag i sex EU-länder

År 1998 överlämnades en omfattande huvudrapport från ett forskningsprojekt, i vilket socialbidragssystemen i sex EU-länder jämfördes (Saraceno m.fl. 1998)<sup>3</sup> till finansären i Bryssel. Resten av detta kapitel bygger på detta material samt erfarenheter under projektarbetet. Även om en minoritet av antalet EU-länder ingick i studien, kan man komma ihåg att i de studerade länderna Frankrike, Italien, Portugal, Spanien, Sverige och Tyskland bor ungefär två tredjedelar av EU:s invånare.

Syftet med projektet var att utvärdera bidragssystem för personer i yrkesaktiva åldrar i ett komparativt perspektiv. Systemen är präglade av hur samhället i övrigt är organiserat. Därför blev det viktigt att beskriva systemens omgivning, liksom regelverken, samt vem som är klient. Vi syftade till att beskriva vägen till bidrag, bidragsupp bärandet självt och situationen efter avslutat bidragstagande.

Under projektarbetet lärde vi oss att socialbidragssystemen på den Iberiska halvön, sedda med svenska ögon, är mycket unga. Det antogs en helt ny lag för systemet i Portugal under den tid projektarbetet genomfördes, och studierna avser därmed ett system som kan ha hunnit förändras kraftigt sedan materialinsamlingen. I såväl Spanien som Italien finns en stor splittring mellan olika delar av landet vad gäller hur systemen är uppbyggda. Motsatsen i detta avseende är Frankrike, där reglerna är helt centrala. I det franska socialbidragssystemet ingår även åtgärder som i vårt land återfinns inom arbetsmarknadspolitikens område. Av de länder som ingår i jämförelsen har tveklöst Tyskland det socialbidragssystem som mest liknar det svenska. Man måste dock komma ihåg att betydande skillnader ändå finns mellan socialbidragen i Sverige och Tyskland enligt den jämförelse som diskuterades i föregående avsnitt.

---

3. Huvudansvarig för projektet Evaluation of Income Support Policies at the Local Urban Level (ESOPO) var Chiara Saraceno, Universitetet i Turin, Italien. Landansvariga var Marisol Garcia (Spanien), Björn Gustafsson (Sverige), Marco Oberti (Frankrike), Enzo Mingione (Italien), José Pereirinha (Portugal) och Wolfgang Voges (Tyskland). I det svenska forskarlaget ingick även Thomas André, Eva Franzén, Anders Giertz och Ali Tasiran. Mer information kan fås via internet på adress <http://www.cisi.unito.it/progetti/esopo/index.html>.

## Metoder

Undersökningsmaterial från de olika städerna insamlades samordnat och med flera metoder. Med hjälp av att läsa tryckta dokument, publicerad statistik och annat beskrevs städerna ur socioekonomiska, demografiska, politiska och institutionella aspekter. Vidare beskrevs naturligtvis socialbidragssystemen i städerna, samt även hur den tredje sektorn (dvs. ideella, frivilliga organisationer) är involverad i att bekämpa varje stads fattigdom. En andra metod var att utnyttja typfall, också kallade vinjetter. Denna metod innebär att studera om olika tänkta bidragssökande skulle vara berättigade till socialbidrag i de undersökta städerna, och i så fall till hur stora belopp man var berättigad. Någon eller några initierade bedömare fick för varje stad ta ställning till de presenterade fallen.

Medan de två ovanstående metoderna i stort sett är samma som de som använts i projektet om socialbidrag i 24 OECD-länder (vilket beskrivits ovan) hade vi i ESOPPO möjlighet att använda ytterligare två. Halvstrukturerade intervjuer genomfördes med bidragstagare och med personer som avslutat socialbidragsmottagande i alla de undersökta städerna. Härtill var det möjligt att på ett samordnat sätt samla in data om fortsatt socialbidragstagande för debuterande socialbidragstagare i många, men inte alla undersökta städer. Det är alltså frågan om den metod som använts för jämförelsen mellan Sverige och Tyskland, refererad ovan. På så sätt blev det möjligt att på ett samordnat sätt studera vem som är debuterande socialbidragstagare och socialbidragets varaktighet för städer belägna i Italien, Spanien, Sverige och Tyskland.

## Länder

Ett lands socialbidragssystem är inneslutet i den övriga samhällsbyggnaden. I de sex länderna finns stora skillnader mellan hur samhället är organiserat, och det är mot sådan bakgrund variationen i socialbidragssystem, bidragstagare och socialbidragets varaktighet lämpligen skall ses. Här skall vi beröra några skillnader av stor betydelse mellan de sex länderna.

Det råder stora skillnader mellan de sex länderna med avseende på allmän inkomstnivå, inkomsternas fördelning på hushållsnivå och fattigdomens omfattning. I stor utsträckning handlar det om en variation längs axeln *det mer välbeställda norr* med ganska små inkomstklyftor,

och *det fattigare söder* med större inkomstklyftor. I norr finns fler och mer utbyggda offentliga försörjningssystem än i söder. Många fattiga i södern i kombination med förhållandevis små offentliga resurser gör att ett sista försörjningsskyddsnet i söder spänns ut på en lägre nivå än i den mer välmående norra delen. I södra Europa däremot har familjen ett mera omfattande försörjningsansvar, och hushållen är större.

Låt oss gå in något mer i detalj på dessa förhållanden och se hur olika länder förhåller sig till varandra.<sup>4</sup> Av de sex länderna är Frankrike, Italien, Sverige och Tyskland ganska lika vad gäller allmän inkomstnivå, vare sig man utgår från storleken av BNP per capita eller storleken av hushållens genomsnittliga disponibla inkomster. Länderna på den iberiska halvön, och då särskilt Portugal, framvisar en i detta avseende mindre gynnsam situation.

Ser vi på socialpolitiska ambitioner som de uttrycks i offentliga sociala utgifter (dvs. utgifter för åldersförsörjning, på grund av sjukdom, arbetslöshet och familj) framträder Sverige med höga utgifter, ganska tätt följt av Tyskland och Frankrike. Den andra extremen, med små utgifter för ändamålen är Portugal, medan sådana utgifter är större i Spanien och Italien. Länder med stora offentliga sociala utgifter är också länder där många är anslutna till fackföreningar.

Socialförsäkringar kan jämna ut inkomstfördelningen och därmed leda till att färre har en låg standard i förhållande till den i riket allmänna. Ser vi på hur stora andelar av befolkningen som faller under ett fattigdomsstreck, som satts till 50 procent av medianen för landet, finner vi en betydande variation mellan de sex länderna. Länder med stora sociala utgifter är i regel de med låga befolkningsandelar under fattigdomsstrecket. Alltså framträder Sverige som landet med lägst andel relativt fattiga, och därefter kommer Tyskland och Frankrike. Nästa grupp består av Italien och Spanien, medan Portugal har en särställning med en synnerligen hög befolkningsandel under fattigdomsstrecket. Den italienska situationen är en konsekvens av ganska låga fattigandelar i landets norra del och mycket högre andelar för den södra delen.<sup>5</sup>

4. Om inte annat anges bygger sifferuppgifterna på Vogel (1997) och avser år 1994.

5. Den italienska fattigdomskommissionen redovisar t.ex. för år 1994 att medan 4,4 procent av de boende i nord-ost var fattiga och 6,8 procent av dem i centrum var fattiga, var fattigandelen för södra Italien hela 20,6 procent. (Inquiry Commission on Poverty (1997)).



Hushållen i de sydliga länderna har oftast fler medlemmar än hushållen i de nordliga länderna. I Sydeuropa är det vanligare att flera vuxna barn bor kvar i föräldrahemmet och att åldrade föräldrar finns i samma hushåll som de vuxna barnen. Ungefär var tredje person i åldern 16–84 i Spanien, Portugal och Italien lever i ett sådant hushåll. Motsvarande andel är omkring en fjärdedel i Tyskland, ca en femtedel i Frankrike men bara ca en tiondel i Sverige. I stället är enpersonshushåll mycket vanligare i Sverige, där nästan var fjärde vuxen lever på detta sätt. Motsatsen är länderna på iberiska halvön där endast en av tjugo vuxna lever ensam. Sammankopplat med detta är att skyldigheter att ekonomiskt bistå närstående är vidare definierade i söder än i norr.

Det finns en betydande skillnad mellan länderna vad gäller i vilken utsträckning kvinnor förvärvsarbetar. Små familjer och hög andel kvinnor som förvärvsarbetar går i regel hand i hand. Men det finns undantag. I landet med den lägsta inkomstnivån, Portugal, är hushållen ganska stora, men samtidigt förvärvsarbetar ganska många kvinnor. De lägsta andelarna förvärvsarbetande kvinnor finns i Spanien och Italien, följt av Frankrike. Högst är andelen förvärvsarbetande kvinnor i Sverige och därefter kommer Tyskland tillsammans med Portugal.

Under 1950-, 1960- och början av 1970-talen strömmade vågor av arbetskraftsinvandrare från medelhavsländerna till norra Europa. Italien, Portugal och Spanien sände internationella migranter, samtidigt som länderna själva mottog få invandrare. Tyskland, Frankrike och Sverige däremot mottog stora inflöden av arbetskraftsinvandrare. Det internationella befolkningsutbytet under 1980- och 1990-talen skiljer sig dock på många sätt från det under tidigare decennier. Utvandringen från Italien, Portugal och Spanien har kommit att bli väsentligt mindre än invandringen till länderna, även om länderna fortsätter att ha mindre andel invandrare än Frankrike, Sverige och Tyskland. Där har asylsökande och deras närstående, inte arbetskraftsinvandrare, kommit att utgöra den viktigaste delen av de nyinvandrade. Eftersom många nyanlända invandrare till länderna i norr har svårt att få arbete är de hänvisade till socialbidrag för sin försörjning.

## Städer

För varje land i projektet studerades socialbidragssystem och socialbidragstagare i minst två ganska stora eller stora städer vid mitten av 1990-talet. I *Frankrike* valdes städerna Rennes i nordväst och Saint-Étienne i sydost, båda med en befolkning om ca 200 000 invånare. Vissa uppgifter samlades även in för den mindre staden Dreux, belägen ganska nära Paris. De undersökta *italienska* städerna är Cosenza med 78 000 invånare, belägen i Syditalien samt storstäderna Milano (1 340 000 invånare) och Turin (920 000 invånare) båda i den norra delen av landet. I *Portugal* valdes de två största städerna – alltså huvudstaden Lissabon (660 000 invånare) och Porto i norra delen av landet (300 000 invånare).

De *spanska* städerna ligger båda i de mer industrialiserade nordliga provinserna. Det handlar om Barcelona i provinsen Katalonien med en befolkning om 1 610 000 invånare, och Vitoria, huvudstaden i provinsen Baskien med 220 000 invånare. De *svenska* städerna var Göteborg (450 000 invånare) och Helsingborg (114 000 invånare). För *Tyskland* undersöktes Bremen (550 000 invånare) i nordvästra Tyskland och Halle (282 000 invånare) i den östra delen av landet, som tidigare var DDR.

Alla städerna var vid undersökningstillfället drabbade av arbetslöshet, somliga mer än andra. Även om siffror om arbetslöshetstal av mättekniska skäl är svåra att jämföra mellan länder, framträder de svenska städerna, tillsammans med de portugisiska och Milano som de med lägst arbetslöshet (7–8 procent av arbetskraften). Här kan det vara på sin plats att påpeka att ett viktigt skäl till att de svenska städerna framträder med en förhållandevis god situation, är att ganska många personer i dessa var involverade i arbetsmarknadspolitiska åtgärder och därmed inte räknades som arbetslösa. Städer med höga andelar arbetslösa var Turin, Saint-Étienne och Halle (14–16 procent) och särskilt Cosenza (32 procent).

## Städernas socialbidragssystem

Utifrån de insamlade materialen kan de undersökta städernas socialbidragssystem beskrivas. Här kommer vi att för varje land visa figurer som anger hur varje stads system ter sig utifrån åtta olika dimensioner. En skala som går från 1 till 10 poäng har använts för varje dimension.

Figurerna skall alltså i första hand uppfattas som beskrivande. Det är läsarens sak att bedöma om ett högt eller ett lågt värde är eftersträvansvärt för en given dimension. Värderingen kan utfalla helt olika, beroende på från vems perspektiv den görs. För personer som är ansvariga för bidragsbudgeten underlättar det otvivelaktigt om t.ex. den offentliga budgetens storlek sätter en gräns för beviljande av bidrag. Men från en potentiell klientens synvinkel är detta naturligtvis en odiskutabelt önskad egenskap.

I en internationellt jämförande studie tillkommer komplikationen av att vad som är eftersträvansvärt kan skilja sig åt mellan betraktare från olika länder. Se t.ex. på en vuxen bidragssökande, som har sina föräldrar i livet. Flertalet bedömare från de nordiska länderna tycker nog att det är önskvärt att vid biståndsbedömning ingen hänsyn tas till vilken ekonomisk situation den sökandes föräldrar har. En sådan värdering är säkert inte lika allmänt omfattad av bedömare som lever i södra Europa.

Det förtjänar också att sägas att det inte alltid varit självklart vilket värde som bör åsättas efter en viss dimension. Figurerna skall alltså ses som ett sätt att öka förståelsen genom ungefärliga angivelser, inte som definitiva och odiskutabla domarutslag. Vilka är då dimensionerna?

- En första dimension är *förekomst av en bortre parentes*. Här gäller det om det finns en specifik tidsgräns som anger hur länge bidragstagaren tillåts få bidrag. Utifrån ett svenskt perspektiv kan detta te sig underligt, eftersom det hos oss inte finns någon sådan gräns. Men som vi kommer att se, existerar denna typ av regel utomlands, och sådana system får då en lägre siffra i figuren enligt dimensionen. Ur klientsynpunkt är förekomsten av en bortre parentes knappast en tilltalande egenskap.
- Den andra dimensionen avser *enhetliga bedömningsgrunder*. Denna avser frågan: Om den sökande uppfyller de krav som är uppställda – garanteras en utbetalning eller kan socialarbetaren eller den som beslutar om socialbidrag genom tillämpning fatta beslut utifrån personlig uppfattning om vem som är berättigad eller oberättigad till utbetalning? I det senare fallet är systemet alltså ogenomsiktligt och en låg siffra åsätts för dimensionen. Ur klientsynpunkt är enhetliga bedömningsgrunder naturligtvis eftersträvansvärda.
- *Bidragets generositet* är den tredje dimensionen. Höga värden anger att bidraget är högst i förhållande till dess motsvarighet i andra länder,

men därmed inte nödvändigtvis i förhållande till den genomsnittliga inkomstnivån i det studerade landet. Motsatt gäller att ett lågt värde uttrycker en låg nivå jämfört med den i andra länder. Ur klientens perspektiv är generösa bidrag att föredra.

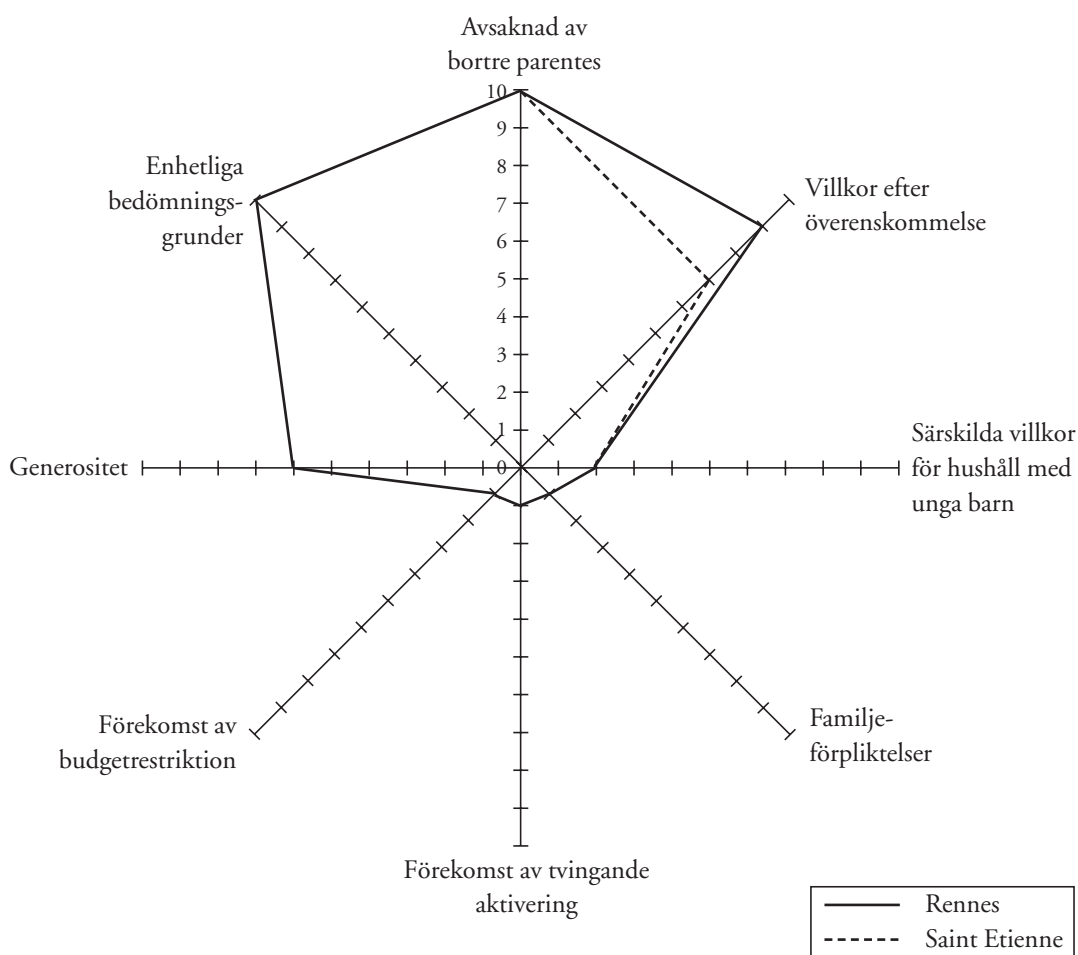
- *Förekomst av en bindande budgetrestriktioner* är den fjärde dimensionen. Som vi kommer att se förekommer att reducerade eller inga bidrag betalas till den sökande, enbart därför att medel i den aktuella offentliga enhetens budget saknas. I andra system, såsom i det svenska, är avsaknad av offentliga medel inget godtagbart skäl för att avslå en biståndsansökan och systemet åsätts då en låg siffra för dimensionen.
- Den femte dimensionen mäter *förekomst av tvingande villkor*. Här avses om det finns ett tvång att arbeta och i vilken utsträckning bidraget (helt eller delvis) reduceras när bidragstagaren är ovillig att ta anvisat arbete. Högt värde för dimensionen uttrycker att tvånget är stort.
- Den sjätte dimensionen avser *förekomst av familjeförpliktelser*. Här gäller det vilken roll familj och annan släkt har för att fylla ett försörjningsbehov. Ett lågt värde betyder att vid biståndsprövningen ingen eller liten hänsyn tas till vilka möjligheter närstående har att bistå den som söker offentligt stöd. Höga värden innebär att stora sådana hänsyn tas.
- *Förekomst av särskilda villkor för hushåll med små barn* är den sjunde dimensionen. I vissa system tillämpar socialarbetarna särskilda kriterier om det finns barn i hushållet, antingen för att lagen är sådan eller därför att handläggarna anser att förekomst av ett småbarn i familjen utgör en särskilt kvalificerande dimension. Ett lågt värde efter dimensionen däremot uttrycker att biståndsbeslutet inte direkt påverkas av om det finns ett eller flera minderåriga barn i familjen.
- *Förekomst av villkor efter överenskommelse* är den åttonde dimensionen. Denna dimension innebär att det finns ömsesidiga (skriftliga) åtaganden mellan mottagaren och socialbidragssystemet vad gäller val av ett aktiverings- eller integreringsprogram som är ändamålsenligt för mottagaren. Aktivering genom arbete kan vara ett program, andra alternativa aktiveringsprogram kan innehålla utbildning, hälsovård eller behandling.

System som klienterna ur många dimensioner kan värdera som positiva kallas i det fortsatta för *efterfrågepräglade*. Bistånd har karaktär av rättighet, om bedömningsgrunderna är enhetliga och det inte före-

kommer en bindande budgetrestriktion. Om däremot värderingen ur perspektivet hos den ansvarige för den offentliga budgeten är positiv enligt många dimensioner, talar vi om ett *utbudspräglad* system.

## Frankrike

*Revenu minimum d'insertion (RMI)* är ett nationellt system som började fungera år 1989 och vars egenskaper i huvudsak är lika över hela Frankrike. Den franska socialpolitiken betonar nationell solidaritet snarare än familjesolidaritet. Det finns dock en åldersgräns för åtgärder. En sökande måste (med vissa undantag) vara över 25 år. Huvudskälet till minimiåldern är närmast rädslan för att ge fel signaler till unga vux-



FIGUR 1. Socialbidragssystem i två franska städer.

na angående det önskvärda i att förvärvsarbeta, och att det finns särskilda åtgärder för personer i åldern 18–25 år. Ett ytterligare angivet skäl är de kostnader som skulle uppstå om personer i ålder 18–25 var berättigade till RMI. Dock diskuteras återkommande frågan om personer i denna ålder skall vara berättigade till åtgärden. Invandrare är berättigade till bidraget, om de varit bosatta i landet i åtminstone tre år.

RMI utgår utan någon särskild inskränkning i understödstiden, och det skall inte finnas någon tvekan om att den som är formellt berättigad även mottar bidraget. Att systemet är efterfrågepräglat visar sig också i att avsaknaden av offentliga medel inte skall begränsa tillgången till bidraget. När bidragets generositet jämförs med det i andra länder visar det sig vara högt eller ganska högt beroende på från vilken typ av sökande man utgår.

Det unika med det franska systemet är idén om ömsesidighet. Bidragstagaren förpliktar sig att delta i åtgärder som han eller hon är med om att definiera och som syftar till att förbättra hennes/hans situation. Det kan handla om t.ex. arbetsmarknadsutbildning eller om mer socialt inriktade program. Överenskommelsen formaliseras genom ett skriftligt kontrakt. Detta innebär inget strikt åtagande för bidragsmottagaren, eftersom syftet med åtgärderna snarare är stödjande än kontrollerande. De aktiverande åtgärderna utformas på den lokala nivån och kan därför variera över landet. I de undersökta städerna framträder de i Rennes som mer ambitiösa än de i Saint-Étienne.

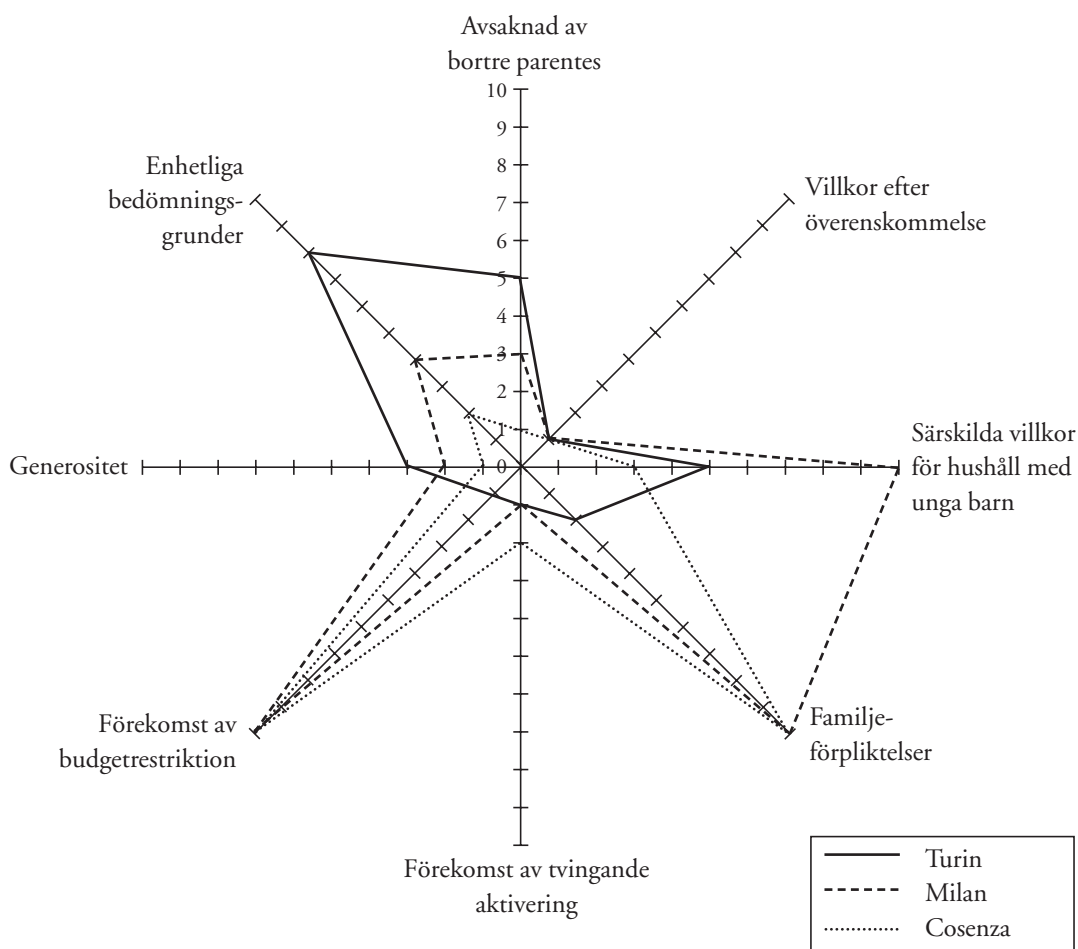
En avsevärd andel av bidragssökandena och de tidigare bidragstagarna är enligt de genomförda intervjuerna positiva till att bidraget har givit dem bättre ekonomiska resurser. Men det finns även många som anger att beloppen inte är tillräckliga. Även bedömningen av de integrativa åtgärderna är blandad. Positivt upplevs att dessa kan berika de sociala nätverken genom att bryta ner en social isolering och att psykologiskt stöd resulterat i mer optimistiska attityder. Emellertid är resultatet knappast imponerande vad gäller att få ett fast arbete.

## Italien

Som tidigare nämnts är socialbidragssystemet i Italien decentraliserat, faktiskt på ett dubbelt sätt, då såväl kommunen som regionen har en roll. Den lokala splittringen innebär att det är snarast rätt säga att i Italien finns många olika socialbidragssystem, vilka regleras genom regio-

nala lagar och därmed kan ha olika namn. En ytterligare splittring kan finnas på den lokala nivån genom existensen av mer än ett försörjningsstöd, och att dessa kan rikta sig till olika kategorier sökande. Som vi kommer att se skiljer sig städerna kraftigt åt efter flera av de åtta dimensionerna. Systemet i Turin är det som mest liknar försörjningsstöden i norra Europa. Det i Cosenza är mest annorlunda.

Bidragen är formellt en rätt i Milano och Cosenza, men implementeringen sker i varierande grader av bristande enhetlighet, vars omfattning går från låg (i Turin) över medelhög (i Milano) till hög (i Cosenza). Den bristande enhetligheten i handläggningen yttrar sig i att socialarbetaren kan variera kravet på beslutsunderlag och påverka hur länge en sökande får vänta på beslut, eller i öppna försök att avvisa ensam-



FIGUR 2. Socialbidragssystem i tre italienska städer.

stående personer. För den potentielle klienten är det viktigt ha en god förmåga att framföra sina krav. Genom fältarbete i Cosenza har framkommit att möjligheten att få bidrag där har mer att göra med förhandlingsförmåga, och att ha ett nätverk av bekanta än av hushållets ekonomiska situation.

Efter en period med bidrag kan den sökande vägras sådant även om det ekonomiska behovet för hushållet kvarstår. Så är typiskt fallet i Cosenza där det inte var möjligt hitta några regler som var styrande. I Milano däremot finns regler som innebär att en ”stupstock” finns efter olika långa perioder för olika kategorier sökande. Betalningarna upphör typiskt sett efter tre, alternativt sex månaders bidragsupp bärande. Att skilja mellan olika kategorier är ett utpräglat kännetecken för systemet i Milano, där man till och med har tillskapat skilda kontor för olika kategorier biståndssökande. Alltså behandlas en ansökan om bidrag från en familj med små barn helt skild från en biståndsansökan från en ensamstående person som söker ett försörjningsstöd vilket dessutom har ett helt annat namn. Även i Turin spelar kategoritillhörigheten en betydande roll för om man skall beviljas bidrag, och i så fall hur mycket och under hur lång period bidraget kan utgå.

Systemen i de tre undersökta italienska städerna är alla utbudsorienterade. Saknas medel i de offentliga budgetarna kan bidraget reduceras eller till och med helt utebli. De tre städernas bidragssystem delar även att släktingars skyldigheter för den som är i ekonomiska trångmål är stor och det offentligas stöd först inträder när sådana alternativ uttömts. Vid biståndsprövningen undersöks alltså om det finns föräldrar, syskon eller vuxna barn som i stället för det offentliga har ekonomiska möjligheter att bistå den sökande.

Av de tre städerna är biståndsnivåerna högst i Turin, där det ändå (uttryckt i ECU) är lägre än i de franska, tyska och svenska städerna. Bidragsbeloppen i Milano står inte i någon klar relation till hur stort den sökandes hushåll är. Det har visat sig att i de båda norditalienska städerna är understöden inte tillräckliga, utan andra källor fordras. Det handlar om inkomst från den informella ekonomin som är omfattande i Italien, privata transfereringar och gåvor från välgörenhetsorganisationer. Låga normer, tidsbegränsning för stödet och vidsträckt skyldigheter för släktingar att bistå dem med ekonomiska problem innebär att bidragstagarna är få i förhållande till befolkningens storlek i Milano. Särskilt där spelar den så kallade tredje sektorn en viktig roll med att



tillhandahålla ekonomiskt bistånd. Ofta handlar det om organisationer med religiös anknytning.

Försörjningsstödet i Cosenza är mycket lågt och där finns få socialarbetare. Den dåliga tillgången på stöd är en otillfredsställande konsekvens av att Italiens system för försörjningsstöd är lokalt utformade och finansierade. I en av EU:s regioner där arbetslösheten är som högst och behovet av understöd därmed som störst är de finansiella möjligheterna för ett lokalt finansierat försörjningsstödssystem minst. Härtill kommer att det knappast finns några aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder som kan leda till en förbättrad framtida situation för de arbetslösa.

I ingen av de undersökta italienska städerna finns det gott om åtgärder syftande till att aktivera eller integrera bidragstagarna, något som intervjuade bidragstagarna och tidigare bidragstagarna anger som en brist. Annan kritik de uttrycker är att systemen brister i enhetlighet och att man inte har insyn i reglerna, varigenom den sökande inte kan veta om ett bidrag kommer att utbetalas, och i så fall vid vilken tidpunkt.

## Portugal

Till skillnad från i Italien har Portugal en riksomfattande lag om försörjningsstöd. Denna trädde i kraft under 1996 och 1997. Lagstiftningen är inspirerad av den franska, genom att innehålla aktiverande och integrerande åtgärder, som bidragssökanden och det offentligas företrädare skall komma överens om. Till skillnad från tidigare är i Portugal rätten till ekonomiskt bistånd enligt lagen numera generell och inte riktad.

Det mesta av vårt undersökningsmaterial hänför sig till de äldre systemen. I skrivande stund är det för tidigt att säga om den nya lagstiftningen innebar ett grundläggande brott med de tidigare systemen. Ur vårt material framträder bidragssystemen i de undersökta portugisiska städerna, som på flera sätt ganska lika dem i de italienska städerna, och då kanske mest det i Cosenza. Det mest utpräglade draget är resursbrist. Bidragsnivåerna sedda ur ett nordeuropeiskt perspektiv var mycket låga, något som gäller även i det nya systemet. Bidragsnivåerna ter sig som låga även när de sätts i förhållande till den allmänna inkomstnivån i Portugal.

Familjernas försörjningsansvar i Portugal är omfattande. Låga bidragsnivåer innebär att många fattiga är utan offentligt understöd i de

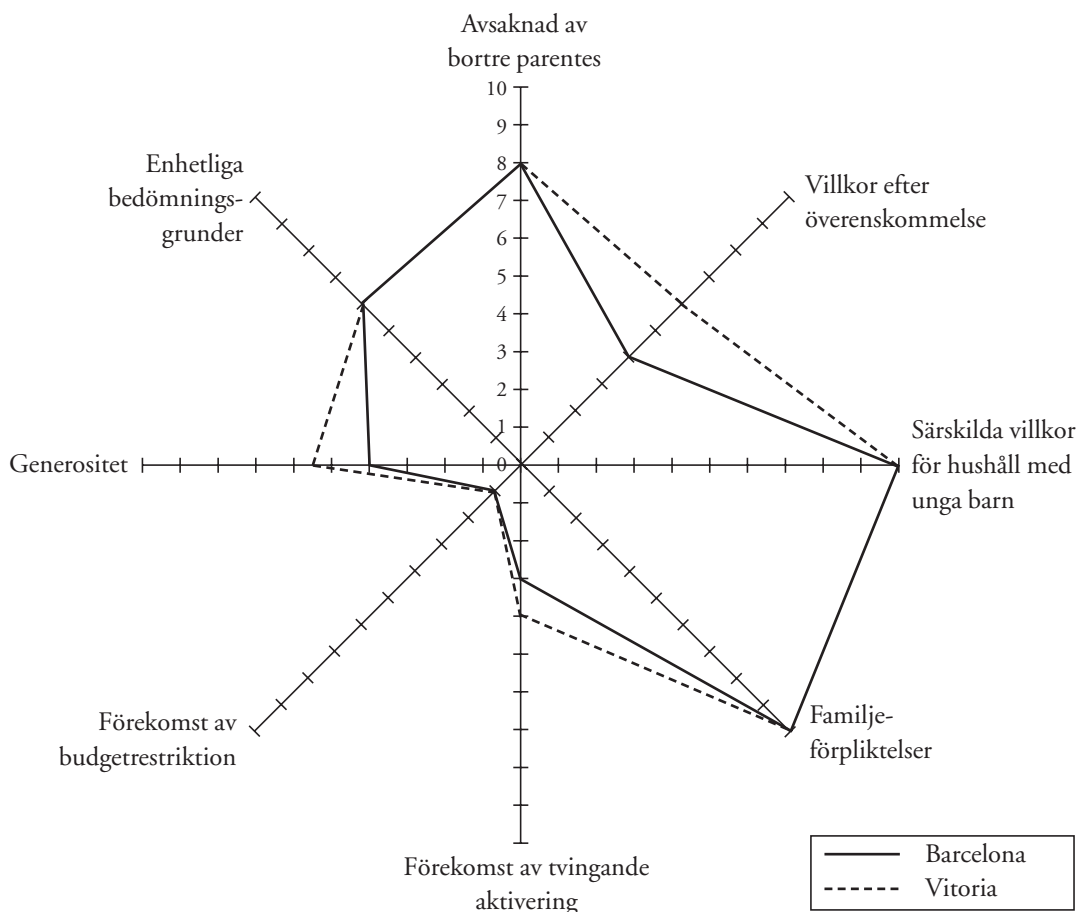
portugisiska städerna. Bidragstagarna är därmed en grupp med stora sociala och/eller hälsomässiga problem. Få integrerande eller aktiverande åtgärder riktas till dessa. Grunderna för beslut om bistånd var i det gamla systemet svåra eller omöjliga för de bidragssökande att förstå. Det fanns t.ex. inga vägledande normbelopp. Medan det gamla systemet administrerades i Porto av en regional enhet av den offentliga sektorn, spelade en religiös organisation motsvarande roll i Lissabon.

## Spanien

Lagstiftningen om försörjningsstöd i Spanien är regional, men sådana lagar för Baskien och Katalonien, där de städer vi undersöker ligger, visar påtagliga likheter. Båda har tillkommit under 1990-talet och i bägge är ekonomiskt bistånd en rättighet. Liksom i systemen i norra Europa är det fråga om efterfrågepräglade system. Brist på medel i den offentliga budgeten skall inte sätta stopp för att en bidragsansökan beviljas eller att bidragets storlek reduceras. Bidragsnivåerna är emellertid klart lägre än i Frankrike, Tyskland och Sverige, och de framträder också som förhållandevis låga i förhållande till den allmänna inkomstnivån i Spanien. Bidragsnivåerna skiljer sig också åt mellan de två undersökta städerna, då de är lägre i Barcelona än i Vitoria. Socialbidragssystemet i Vitoria liknar systemen i norra Europa mer än det i Barcelona.

Liksom i Frankrike krävs i de två spanska städerna att den sökande skall ha fyllt 25 år för att kunna komma i fråga för försörjningsstöd. Till skillnad från i Frankrike, men i likhet med i Tyskland, behandlas en vuxen person över 25 år som bor kvar i föräldrahemmet, som en del av detta när bidragsansökan behandlas. Detta uttrycker att familjerna har ett vidsträckt försörjningsansvar i Spanien och vad gäller denna aspekt finns alltså stora likheter med förhållandena i Italien och Portugal.

Till skillnad från de italienska systemen finns i de undersökta spanska städerna inga fasta tidsgränser efter vilka rätten till bistånd upphör. I likhet med det franska systemet upprättas ofta ett skriftligt kontrakt, enligt vilket den sökande förbinder sig att medverka i t.ex. arbetsmarknadsutbildning. Myndigheterna i Vitoria har gått så långt att de tillskapat ett antal tillfälliga beredskapsarbeten (som regel i okvalificerade arbeten) för bidragsmottagare. Den som tilldelas ett sådant arbete kan därigenom kvalificera sig för arbetslöshetsunderstöd.

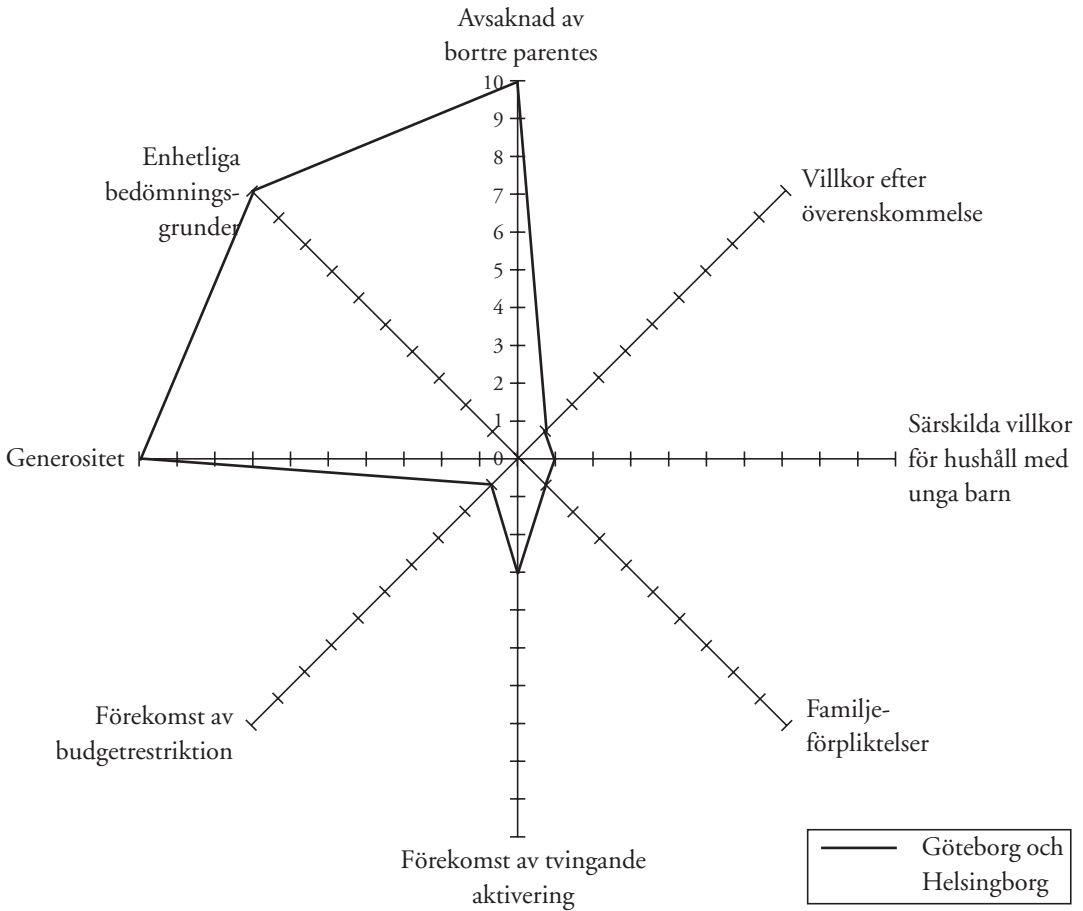


FIGUR 3. Socialbidragssystem i två spanska städer.

De bidragssökandes relationer till socialarbetarna ter sig helt olika i de två städerna. I Vitoria har det byggts upp rigorösa system för att kontrollera uppgifter som de sökande lämnat, och att den som tilldelats ett arbete tar detta. Det betyder att socialarbetarna måste följa många regler i sitt yrkesutövande. I Barcelona däremot tenderar socialarbetarna att vara extremt förstående gentemot de sökande. De ger upplysningar om tillgängliga arbeten såväl i den formella som i den informella ekonomin. Och de tenderar att inte strikt kräva en motprestation för utbetalda bidrag. Socialarbetarna i Barcelona förefaller att få mycket beröm av sina klienter och före detta klienter, som däremot är kritiska till bidragens låga nivå.

## Sverige

Eftersom resten av denna bok handlar om det svenska socialbidragssystemet och dess klienter, finns det inget behov att repetera en beskrivning, utan vi begränsar oss till några iakttagelser. Enligt figur 4 framstår systemet som klart efterfrågepräglat. Det finns ingen tidsgräns för hur länge bidraget kan utgå, och bidraget skall inte reduceras för att den offentliga budgeten saknar medel.<sup>6</sup> Ur ett EU-perspektiv



FIGUR 4. Socialbidragssystem i två svenska städer (Göteborg, Helsingborg).

6. Beskrivningen att den som är berättigad är säker på att få bidraget kan dock diskuteras utifrån resultat av genomförda vinjettsstudier (Gustafsson, Salonen & Hydén, 1993, Hydén, 1996). I dessa tillfrågades många bedömare, inte som i ESOPO-projektet bara ett fåtal initierade personer.

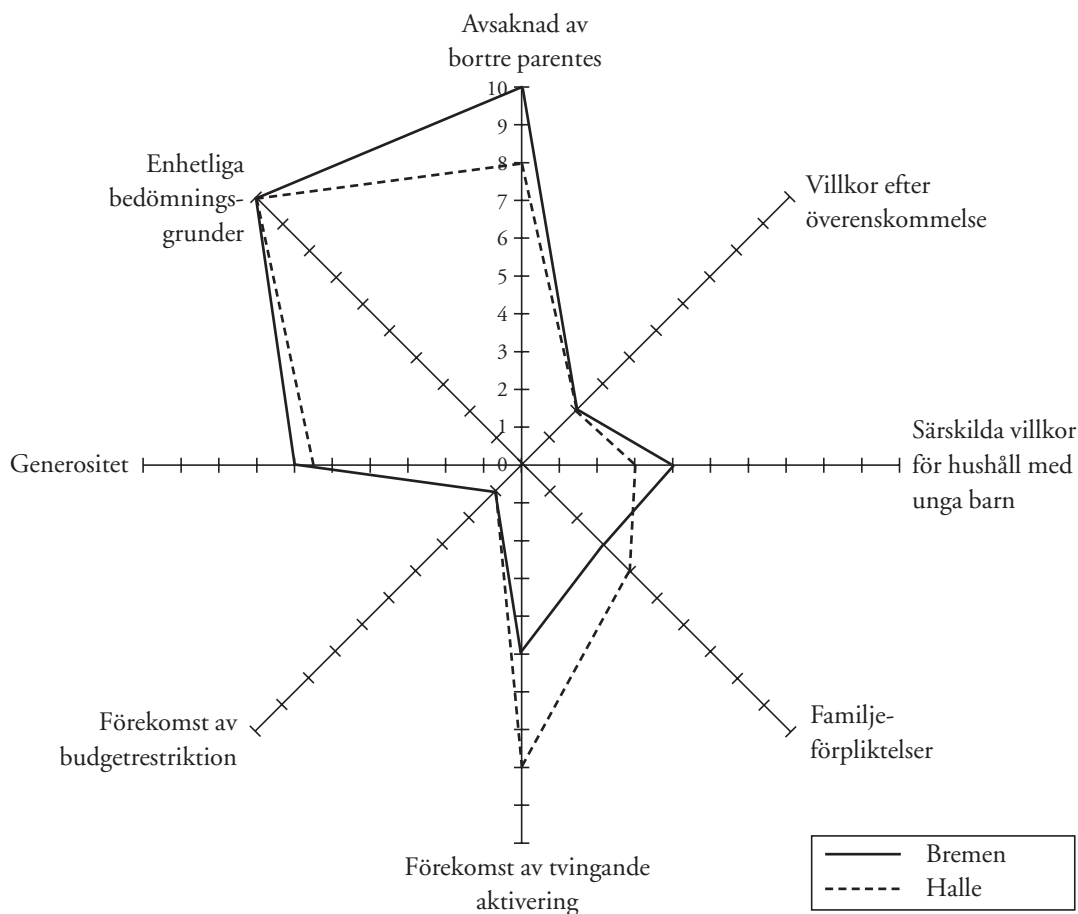
ter sig bidragsnivåerna som höga, framför allt jämfört med dem i Italien, Spanien och Portugal. Medan vi kunde belägga betydande skillnader i system mellan städer belägna i samma land, är skillnaderna mellan försörjningsstöd i Göteborg och det i Helsingborg försumbara.

I Sverige har släktingar små eller inga skyldigheter gentemot närstående som har en pressad ekonomisk situation. Vid biståndsansökan tas ingen särskild hänsyn till om det finns små barn i familjen. Vid de svenska socialbyråerna upprättas inga skriftliga kontrakt med den biståndssökande. Kravet på att stå till arbetsmarknadens förfogande uppfylls istället genom att den sökande skall ha kontakt med arbetsförmedlingen.

Sett ur klienternas ögon framstår det svenska systemet som byråkratisk. Bidragsmottagarna har knappast andra förväntningar om stöd från socialbyrån är det ekonomiska. Socialarbetarna är som regel belastade med ett stort antal biståndsärenden. I stället är det arbetsförmedlingen som genom möjligheter till ett nytt arbete eller genom att tillhandahålla en arbetsmarknadspolitisk åtgärd, förväntas komma med nyckeln till att försörjningsproblemen löses. Undantaget från regeln är att en stor andel ensamföräldrar uppger sig ha haft större förhoppningar om annat stöd än enbart försörjningsstödet från socialbyrån. Ett problem som flera bidragsmottagare och tidigare bidragsmottagare återkommer till, är att de offentliga åtgärderna har en rundgångskarakter. Även om en period med socialbidrag kan avslutas med att man deltar i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd och därmed blir försörjd, kan det åter vara dags att söka socialbidrag när åtgärden tar slut.

## Tyskland

Lagstiftningen för *Sozialhilfe* är nationell och liknar ur ett EU-perspektiv på många sätt det svenska systemet. Sozialhilfes administration är decentraliserad till kommunnivå. Försörjningsstödet är en rättighet, och det saknas en bortre parentes, efter vilken rätten upphör. Normbeloppen är höga i förhållande till dem i Italien, Spanien och Portugal. Systemet är förhållandevis genomsiktligt, och den som är berättigad skall få bidraget. Motprestationen är som i det svenska fallet att personen om möjligt skall stå till arbetsmarknadens förfogande. Även i Tyskland har den som bedömer bidragsansökningar många sådana att handlägga under en arbetsdag, varför kontakterna mellan handläggare



FIGUR 5. Socialbidragssystem i två tyska städer.

och klient som regel är korta. Dessutom finns det liksom i Sverige brister i kontinuiteten i kontakterna, genom att klienten inte sällan får en ny handläggare.

Men det finns också skillnader mellan Sozialhilfe och det svenska försörjningsstödet. Närstående har större skyldigheter att vid ekonomiska problem bistå sina släktingar i Tyskland än i Sverige. Familjepolitiken är helt olika i de två länderna, vilket har konsekvenser för vad som förväntas av en ensamstående förälder med ett litet barn. Möjligheterna till barnomsorg på heltid utanför hemmet är mycket begränsade i Tyskland, där det inte är lika vanligt som i Sverige att en småbarnsmamma förvärsarbetar. Även om det finns aktiva arbets-

marknadspolitiska åtgärder i Tyskland är de inte lika omfattande som i Sverige.

Jämför man de två tyska städerna, ter det sig som att tillämpningen av reglerna är gynnsammare för de bidragssökande i Bremen än i Halle. Detta skall lämpligen ses mot bakgrund av att samhällsförändringarna varit mycket stora i de delar av Tyskland som tidigare utgjorde DDR. Arbetsmarknaden har ändrats dramatiskt och de gamla trygghetssystemen har upphört att existera. Ett annat arv från DDR-tiden är att gifta kvinnor förvärvsarbetar i betydligt större utsträckning i Tysklands östra delar än i dess västra. För många i Halle ter sig förändringen i samhällssystemet som orsaken till att man måste söka försörjningsstöd, vilket ju saknar motsvarighet i Bremen. I Halle tillämpas subsidiaritetsprincipen striktare t.ex. genom att handläggarna där undersöker om föräldrar i stället kan bidra till sina vuxna barns försörjning. Det verkar också som om tvång och sanktioner tillämpas oftare i Halle än i Bremen. Det är även fysiskt svårare att söka Sozialhilfe i Halle, där det endast finns en mottagning i en underdimensionerad lokal för socialbidragssökande.

## Klienter och stödets varaktighet

### Debutanter

Det var möjligt att dra stickprov av debuterande socialbidragstagare i sju av de undersökta städerna, stickprov som tillåter att bidragstagarna följs över tiden månad för månad. Dessa data möjliggör samordnade statistiska analyser för städer i norra Italien, Spanien, Tyskland och Sverige. Motsvarande möjlighet finns inte för de franska städerna, eftersom landets datalagar inte tillåter myndigheterna att bevara uppgifter för enskilda klienter. Däremot kan man för dessa städer undersöka mottagarnas sammansättning vid en given tidpunkt. Städerna med minst utvecklade stödsystem (Cosenza, Porto och Lissabon) var också de från vilka det inte gick att få fram goda stickprov, som visar hur bidragstagandet utvecklas över tiden för enskilda klienter.<sup>7</sup>

7. Att vi är i stånd att redovisa enbart vissa resultat för Halle beror på att data för staden inte hann bli tillgängliga under projektperioden.

**TABELL I.** Debuterande socialbidragstagare i sju städer efter ålder (Procentandelar).

| <i>Stad</i> | <i>19–29 år</i> | <i>30–44 år</i> | <i>45–64 år</i> |
|-------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Barcelona   | 15,4            | 35,9            | 48,7            |
| Bremen      | 54,4            | 33,2            | 12,4            |
| Göteborg    | 51,2            | 35,1            | 13,8            |
| Helsingborg | 59,0            | 27,0            | 13,9            |
| Milano      | 18,8            | 43,2            | 37,9            |
| Turin       | 26,0            | 36,8            | 37,2            |
| Vitoria     | 28,8            | 45,2            | 26,0            |

Vi använder de samordnade datamängderna först för att kasta ljus över vem som debuterar som bidragstagare. Tabell 1 visar de debuterande bidragstagarnas åldersprofilen. Här framträder en stor skillnad mellan städerna i norra Europa och de i södra Europa och denna skillnad är utifrån beskrivningen ovan knappast överraskande. I städerna i norra Europa är många bidragsmottagare unga. En majoritet i de svenska städerna liksom i Bremen är under 30 år. Tillgängliga uppgifter för Halle visar att motsvarande även gäller där. Bilden av en stor dominans av unga vuxna bland bidragstagarna framträder även i de franska städerna, där 40 procent av dem som vid en given tidpunkt är aktuella som bidragstagare är mellan 25 och 30 år (personer under 25 år som regel inte berättigade).

Bidragsdebutanterna i Turin och Vitoria är som regel äldre än i de nordeuropeiska städerna, men ändå är något över en tredjedel under 30 år. Lägst andel unga bland debutanterna återfinns i Milano och Barcelona där inte ens var femte ny socialbidragstagare är under 30 år. Spegelbilden är att andelen personer mellan 45 och 64 års ålder är som högst i dessa två städer, tillsammans med Turin. Medan nästan varannan debuterande bidragstagare i Barcelona var i åldern 45 till 64 år, var motsvarande andel i de svenska städerna och i Bremen endast en av åtta.

Av den förhållandevis låga åldern bland de debuterande bidragstagarna i städerna belägna i Frankrike, Sverige och Tyskland följer att de flesta bidragstagare där är ensamstående och utan barn. I de spanska städerna däremot finns barn i nästan vartannat hushåll av dem som debuterar som bidragstagare. Och i Milano utgör familjer med barn en majoritet av de nya socialbidragstagarna.



Ensamföräldrar och deras barn är ganska få i alla de undersökta ländernas befolkningar. Men ensamföräldrar har genomgående en högre risk att vara fattiga. (Se Vogel, 1997). Mot denna bakgrund bör man se förhållandet, att ensamma mödrar utgör en avsevärd andel av de debuterande bidragsmottagarna i alla de undersökta städerna. Ensamföräldrarnas andelar sträcker sig från lägst en av tio (i Bremen) upp till en av fyra (i Halle och Barcelona).

Andelen invandrare (mätt som utländska medborgare) bland de nya socialbidragstagarna varierar kraftigt mellan de städer som vi har data för. Detta är i samklang med hur skiftande erfarenheter de studerade städerna har av invandring. Utlänningar utgör färre än fem procent av de debuterande bidragstagarna i de spanska städerna, medan den andra extremen är Göteborg där var tredje ny socialbidragstagare var utlänning. Även Bremen har många utländska bidragstagare (en av fyra) liksom Helsingborg (en av fem).

## Varaktigheten

Det är intressant att se hur länge debutanter uppbär försörjningsstöd i de olika städerna.

Varför kan bidragsperiodernas längd variera mellan städerna och mellan olika kategorier bidragstagare i en och samma stad? Skälen är tre.

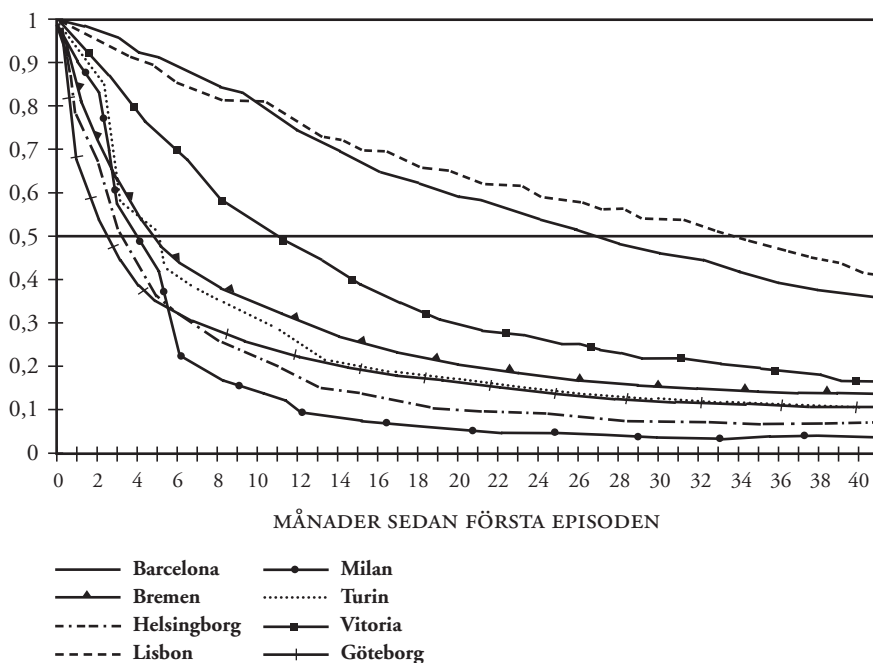
*För det första* är det frågan om egenskaper i själva bidragssystemen. Rätten till försörjningsstöd kan vara tidsbegränsad, något som vi sett exempel på ovan. Vidare kan trycket från dem som administrerar systemet variera, och påtryckningarna kan variera mellan olika kategorier av bidragstagare. Till exempel kan en frisk arbetsför ensamstående person i en stad vara under stort tryck att söka arbete och därmed avsluta socialbidragsmottagandet, medan det är mycket mer socialt acceptabelt för en ensamförälder att få sitt uppehälle genom försörjningsstöd. Att normerna är höga innebär att en familj som ökat sin arbetstid kan fortsätta med bidrag vilket inte varit fallet om normen varit låg.

*För det andra* finns det ett tänkbart samband mellan de kriterier, enligt vilka en sökande kan få socialbidrag och hur snabbt han upphör att vara bidragstagare. De bidragssökande som kvalificerat sig gentemot en låg norm och som dessutom prövats vara ur stånd att få hjälp från närstående har troligen svårare finna ett arbete och därigenom avsluta socialbidragsuppbärandet än personer som kvalificerats med ett

högre normbelopp. Genom att endast de mest marginella personerna är berättigade, kan det finnas en tendens till att restriktiva system också är system där bidragstagandet är mest långvarigt.

*Ett tredje skäl* till att bidragsperioderna varierar mellan städer och kategorier är möjligheter att finna en tillräckligt hög inkomst på annat sätt. I en och samma stad kan möjligheterna variera mellan olika kategorier beroende på det lokala sammanhanget. Till exempel har i vissa av de undersökta städerna invandrare svårare att finna ett lönearbete än inhemska personer. På andra lokala arbetsmarknader behöver så inte vara fallet, t.ex. eftersom det finns möjligheter att ta del i den informella ekonomin. Av liknande skäl kan det vara svårare för ensamförlärdar än för andra att finna en sysselsättning. I ett annat lokalt sammanhang behöver så inte vara fallet, t.ex. på grund av tillgång till offentlig barnomsorg.

I våra data kan en episod med försörjningsstöd definieras på olika sätt och här väljer vi att utnyttja ett. Enligt detta definieras en episod



FIGUR 6. Överlevnadskurvor, första episoden av socialbidragssuppbärande i sju städer, alla bidragstagare.

av att bidragstagaren registrerats ha uppburit sitt stöd varje månad.<sup>8</sup> Det visar sig att många bidragstagare efter avslutad period med socialbidrag återkommer för en ny. I de undersökta städerna är längden av en andra eller en tredje bidragsperiod ganska lik längden av den första perioden. Av detta skäl väljer vi här att koncentrera diskussionen till längden av den första perioden.

I figur 6 (på föregående sida) visas s.k. överlevnadskurvor för bidragstagare i de olika städerna. Kurvorna visar därigenom hur stor andel av de debuterande socialbidragstagarna som finns kvar som bidragstagare, efter hand som allt fler månader gått från debuten. Tabell 2 (nedan) ger ett sammanfattande mått på bidragets varaktighet i de olika städerna, genom att ange medianen, vilket ju uttrycker efter hur lång tid hälften av alla debutanter lämnat socialbidragssystemet.

I de sju undersökta städerna fortsätter man odiskutabelt längst som socialbidragstagare i Barcelona. Ett halvt år efter debuten finns mer än 90 procent av bidragstagarna kvar i systemet, och efter ett år har färre än var fjärde bidragstagare lämnat systemet. Det tar mer än två år för hälften av debutanterna att komma ut ur den första perioden av konstant socialbidragsmottagande. Efter tre år är så många som en tredjedel av debutanterna i Barcelona fortfarande inne i sin första period av oavbrutet socialbidragstagande. Som vi sett ovan är Barcelona den av

**TABELL 2.** Medianen för den första episoden av socialbidragsupp bärande i sju städer.

| <i>Stad</i> | <i>Antal observationer<br/>i stickprovet</i> | <i>Median<br/>(antal månader)</i> |
|-------------|--|-----------------------------------|
| Barcelona   | 585  | 26,9                              |
| Bremen      | 849  | 5,6                               |
| Göteborg    | 2213   | 3,4                               |
| Helsingborg | 244  | 4,1                               |
| Milano      | 791  | 4,9                               |
| Turin       | 1230   | 6,1                               |
| Vitoria     | 385  | 11,6                              |

8. Dock tillåts uppehåll i bidragsupp bärandet om en enda månads längd. Sådana uppehåll kan vara administrativt betingade, t.ex. då en månads socialbidrag har utbetalats i slutet av den föregående månaden eller i början av den efterföljande månaden.

de sju städerna där normerna för försörjningsstödet är lägst, vilket medför att dess klienter är mer marginaliserade. Detta faktum i kombination med avsaknaden av aktiva åtgärder för att få in bidragstagarna på arbetsmarknaden tolkas som huvudskälen till de långa bidragsperioderna.

Näst längst är bidragsperioderna i Vitoria. Ett halvår efter debuten som bidragstagare i denna stad finns ca 70 procent av bidragstagarna kvar. Det har tagit knappt ett år för hälften av bidragstagarna i Vitoria att lämna försörjningssystemet, vilket ändå är dubbelt så snabbt som i Barcelona. Efter tre år är en av fem debutanter i Vitoria fortfarande inne i sin första understödsperiod.

Att rangordna de övriga fem städerna efter bidragets varaktighet är mer komplicerat, till stor del beroende på vad som äger rum i Milano. I staden lämnar få bidragstagare systemet efter en eller två månader, men efter tre respektive sex månader förs ett stort antal bidragstagare i enlighet med de regler vi redogjort för ovan ut ur systemet. På så sätt är Milano den stad i vilken man ett halvt år efter debuten har det lägsta antalet bidragstagare kvar på utbetalningslistorna. Bakom detta ligger alltså inte alls att bidragstagarna blivit självförsörjande, utan att bidraget helt enkelt strukits.

Av de fyra städer som nu återstår att kommentera, går det att med avseende på varaktighet skilja mellan två grupper. I den första, omfattande Bremen och Turin, är varaktigheten något längre än i den andra gruppen. Hälften av bidragstagarna har lämnat systemet efter ungefär ett halvår. Den andra gruppen är Helsingborg och Göteborg, där motsvarande skett efter tre till fyra månader. I ett jämförande perspektiv är perioderna med socialbidrag i de svenska städerna alltså synnerligen korta.

Man bör dock komma i håg att många av dem som lämnat sin första socialbidragsperiod i de svenska städerna ganska snart kommer tillbaka för en andra period och när denna avslutats återkommer vissa för en tredje period, något som inte figuren och tabellen ovan visar. Beräkningar från data visar att tolv månader efter debuten är drygt en fjärdedel av debutanterna i de svenska städerna aktuella vid socialkontoren genom att vara inne i sin första eller andra (eller undantagsvis tredje eller högre) period. Motsvarande fenomen finns dock även i de andra städerna. I Bremen och Turin är ungefär var tredje bidragstagare aktuell vid socialbyråerna tolv månader efter debuten.

## Varaktighet för olika kategorier bidragstagare

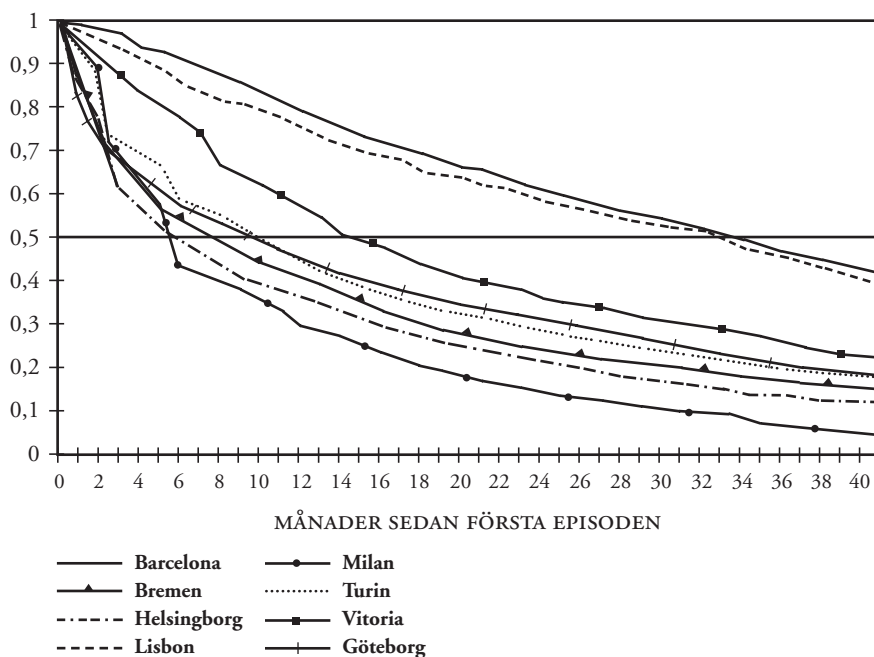
Skiljer sig bidragsperiodernas längd efter familjetyp, invandrarstatus och ålder? Med hjälp av multivariata metoder undersöktes detta för de sju städerna. Resultaten visade på skillnader efter familjetyp i de allra flesta fall. Undantaget var Barcelona, där det inte fanns särskilt klara tecken på att medianen för bidragstagandet varierade med de undersökta egenskaperna.

Resultaten pekade mot att ensamföräldrar i flera städer uppbär socialbidrag längre än andra kategorier. Detta kan bero på att det är mer acceptabelt att försörja sig på detta sätt för ensamföräldrar än för andra, men det kan också bero på att möjligheterna till förvärsarbete och barnomsorg är sämre för ensamföräldrar. Resultatet att ensamföräldrar fortsätter längre med försörjningsbidrag än andra gäller i städerna Bremen, Milano, Vitoria och i viss mån även i Barcelona. I de svenska städerna, liksom för Turin, kunde vi däremot inte belägga att ensamföräldrar har socialbidragsperioder som till längden skiljer sig från dem för andra familjetyper. Detta innebär också att jämfört med hur länge en ensamförälder fortsätter att uppbära försörjningsstöd i de olika städerna är skillnaden mellan de svenska och de flesta andra städer något större än enligt figur 6, som ju baseras på alla bidragstagare.

Ser vi på invandrades perioder med försörjningsstöd framkommer betydande skillnader mellan de undersökta städerna. För de spanska städerna finns inga tecken på att utlänningars perioder med bidrag skiljer sig från inföddas, vilket inte är så underligt, eftersom det finns få utlänningar bland bidragstagarna, och därmed i stickproven. För de italienska städerna finns svaga tecken på att utlänningar har *kortare* perioder med socialbidrag än infödda. Flyktingar är ovanliga bland bidragssökande i dessa städer och det kan tänkas att en avsevärd del av invandrarna har möjlighet att försörja sig genom att delta i den informella ekonomin. För Bremen och de svenska städerna är tecknen på att utlänningar har längre socialbidragsperioder än ursprungsbefolkningen tydliga.

I figur 7 (på nästa sida) visas kurvor som anger hur stor andel av utländska bidragstagare i olika städer som fortsätter att uppbära socialbidrag efter olika antal månader räknat från debuten.<sup>9</sup> Här framträder

9. Det låga antalet utländska bidragstagare i stickprovet i Vitoria är skälet till att vi inte redovisar kurvan för denna stad.



FIGUR 7. Överlevnadskurvor, första episoden av socialbidragssuppbärande i sju städer, utländska bidragstagare.

bidragsperiodernas längd i de svenska städerna något annorlunda än när jämförelsen görs för alla bidragstagare. Bidragstagandet för invandrare i de två svenska städerna är lika långvarigt som i Bremen, och det är mera långvarigt än i de två norditalienska städerna. Bidragstagandet bland utländska medborgare i Barcelona är dock betydligt mer långvarigt än för utlänningar i de svenska städerna.

## Summering

Ett internationellt jämförande perspektiv på försörjningsstödet kan ge nya insikter. Det kan förmedla erfarenheter om hur försörjningsstödet utländska motsvarigheter är utformade, och leda till att man ser med nya ögon på det välkända egna systemet. I detta kapitel har vi redogjort för studier som publicerats under 1990-talet och i vilka det svenska systemet och socialbidragstagarna i landet ingår tillsammans med sina utländska motsvarigheter. En studie handlar om fortsatt bidragssupp-

bärande bland långvariga socialbidragstagare, aktuella under 1989, i fyra nordiska storstäder. En annan studie beskriver system i 24 länder och analyserar skillnader och likheter mellan dessa. Den tredje studien avser bidragets varaktighet bland nya socialbidragstagare i Sverige och Tyskland.

Huvuddelen av kapitlet har ägnats åt resultat från ett projekt i vilket försörjningsstöd för personer i yrkesaktiva åldrar i Frankrike, Italien, Portugal, Spanien, Sverige och Tyskland har jämförts. I varje land undersöktes minst två ganska stora eller stora städer. Jämförelserna grundades på dokument, bedömningar av om samma hypotetiska bidragssökande skulle ha fått bistånd i olika städer och på intervjuer med bidragssökande och tidigare bidragssökande. För städer i många, men inte alla länder var det möjligt att ta fram stickprov av debuterande bidragssökande och följa dessa bidragstagare över tiden. Resten av den sammanfattande diskussionen ägnas denna studies resultat.

Många skillnader har framträtt mellan bidragssystemen i de olika länderna. Skillnaderna har mycket att göra med skillnader mellan ländernas samhällsordningar. I Italien, Portugal och Spanien är familjernas försörjningsansvar vitt definierat. Offentliga trygghetssystem för personer i yrkesaktiva åldrar är mest omfattande i Frankrike, Sverige och Tyskland. I städer i den förra gruppen av länder är bidragsnivåerna lägre än i de som är lokaliserade i den andra gruppen.

Ländernas socialbidragssystem kan vara mer eller mindre integrerade med andra socialpolitiska system. I Sverige (liksom i Tyskland) finns en indirekt koppling till arbetsförmedlingarna vad gäller att söka lönearbete eller komma in i arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Men det finns exempel på att motsvarande koppling är formell (för Frankrike och i den baskiska staden Vitoria i Spanien). I ytterligare andra länder (som i de italienska städerna Cosenza och Milano) förekommer inom den offentliga sektorns regi endast fragmentariska åtgärder eller inga åtgärder alls för att aktivera eller integrera de bidragssökande i arbetslivet.

Invandrare utgör avsevärt större andelar av befolkningen i de norra länderna än i de södra, vilket är ett viktigt skäl till att utlänningar är mycket vanligare bland bidragstagarna i norr. Invandrarbefolkningarnas utsatta situation i Sverige och Tyskland visar sig i att utlänningar där uppstår försörjningsstöd längre än andra, medan motsvarande inte är fallet i Italien och Spanien.

Sveriges försörjningsstöd framstår som mycket homogent, sett över

landets olika delar. Homogeniteten för systemen i Frankrike och Tyskland är också ganska stor. Men i Frankrike finns dock en variation över landet som består i sättet att genomföra aktiverande åtgärder. För Tyskland kunde vi redovisa betydande skillnader i hur reglerna tillämpades i de två städerna och skillnaden tolkade vi som att landets återförendande ännu inte fullbordats i detta avseende. Portugal har fått en ny lag, enligt vilken samma regler skall tillämpas över hela landet, och denna var så ny att det inom forskningsprojektet inte gick att bedöma i vilken grad landet numera har ett enhetligt socialbidragssystem. I Spanien är bidragssystemen olika i landets olika regioner och i Italien är det fråga om en mycket stor lokal splittring vad gäller villkoren för att tillhandahålla socialbidrag.

En lärdom är att många av dem som får socialbidrag i det moderna Sverige skulle om de och deras nära under i övrigt lika förhållande levt i annat land inte ha varit berättigade till sådant. I alla de fem andra länderna skulle många unga vuxna på grund av föräldrarnas försörjningsplikt, eller som i Frankrike eftersom de inte fyllt 25 år, inte vara berättigade till bidrag. De snäva regler om familjemedlemmars ömsesidiga försörjningsskyldighet och hushållsbildningen kan ses som viktiga skäl till en del av socialbidragstagandet i vårt land. När detta värderas bör man dock komma ihåg, att en snäv försörjningsplikt kan uppfattas som eftersträvanvärd av individen, utifrån dennes önskemål om autonomi.

Jämförelserna har också visat på en motsats: att det finns personer som inte är berättigade till socialbidrag i Sverige, men som skulle ha varit det om de hade levt i andra länder. Exemplet gäller ensamföräldrar som utgör en antalsmässigt betydande grupp av dem med bidrag i alla undersökta städer. För ensamföräldrar inträder i Sverige skyldigheten att stå till arbetsmarknadens förfogande när barnet är yngre eller mycket yngre än i de andra länderna. Detta står i samklang med att den svenska socialpolitiken har få särregler för ensamföräldrar. Analysen av socialbidragets varaktighet visade också exempel på att medan ensamföräldrar i flera andra länder fortsätter längre med socialbidrag än andra bidragstagare är detta inte fallet i Sverige.

Försörjningsstödet i Sverige framträder som efterfrågepräglad, något som det delar med systemen i Tyskland, Frankrike och de undersökta spanska städerna. Systemen i Italien är däremot utbudspräglade. I de efterfrågepräglade systemen är det lättare bedöma om man är be-



rättigad till bidrag, och den sökande kan vara säkrare på vilket beslut han eller hon får efter sin ansökan. Att det saknas anslagna medel i det ansvariga offentliga organets budget skall inte påverka biståndsbedömningen i de efterfrågeinriktade systemen. Personer som lever på socialbidrag i Sverige får genom stödet en betydligt högre inkomst än deras motsvarigheter i Italien, Spanien och Portugal. Där kan en materiell existens utifrån enbart det offentliga stödet vara omöjlig.

För sju städer har socialbidragets varaktighet jämförts. I Milano upphör många att vara understödda efter tre eller sex månader på grund av regelverket, inte för att ett underliggande behov av stöd har upphört. Bortsett från detta undantag är perioderna med socialbidrag kortast i de svenska städerna Göteborg och Helsingborg. Motsatsen, en lång första period med bidrag noterades för Barcelona följt av Vitoria, och därefter Bremen och Turin. Skillnaderna mellan städerna kan vara högst betydande: medan det tar tre till fyra månader för hälften av en grupp debuterande socialbidragstagare att lämna systemet i de svenska städerna dröjde det motsvarande hela två år i Barcelona. Man bör dock komma i håg att en avsevärd andel av dem som avslutat sitt bidragstagande i de svenska städerna (liksom i andra städer) efter en tid kommer tillbaka för en andra period med socialbidrag.

# Socialbidrag bland invandrare

EVA FRANZÉN

Socialbidragstagandet bland invandrabefolkningen har uppmärksamrats under de senaste åren. Den offentliga statistiken visade under hela 1990-talet, att de utländska hushållen<sup>1</sup> utgjorde cirka 30 procent av samtliga bidragshushåll, samtidigt som hälften av de totala kostnaderna gick till dessa hushåll (SOU 2000:3). Denna utveckling har påskyndat debatten om huruvida invandrarna integrerats eller ej i det svenska samhället. Oron för att ett alltför högt bidragsberoende också bidrar till en ökad marginalisering finns i bakgrunden till fokuseringen på invandrarnas socialbidragstagande.

Men kunskapen om invandrades bidragsberoende är relativt liten. Den offentliga socialbidragsstatistiken utgår nästan uteslutande från årliga s.k. tvärsnittsdata, vilket gör det svårt att bedöma invandrarnas bidragsmottagande, när de varit bosatta i det nya landet en längre period. Enbart genom årliga mätningar kan man knappast få någon kunskap om hur bidragsmottagandet ser ut i ett längre perspektiv, dvs. hur den ekonomiska assimileringen fortskrider för olika invandrargrupper. Även om socialbidragstagandet i sig inte självklart säger något om fattigdom, är det av olika anledningar intressant att studera hur socialbidragsmottagandet ser ut och jämföra bidragstagandet mellan svenskfödda och invandrare.

En indikator på huruvida det svenska välfärdssamhället lyckas skapa trygga levnadsförhållanden för befolkningen kan vara att studera antalet socialbidragstagare. Gruppen socialbidragstagande invandrare kan vara överrepresenterad i befolkningen. Det svenska samhället bygger på en s.k. generell välfärdsmodell. När allt fler människor har en

---

1. I den offentliga socialbidragsstatistiken definieras invandrare som utländska medborgare.

svag eller obefintlig anknytning till arbetsmarknaden innebär det att fler kommer att behöva selektiva stödåtgärder som socialbidrag. Om det finns en uppdelning av befolkningen, dvs. sådana som omfattas av välfärdssamhällets trygghetssystem och andra som förblir hänvisade till behovsprövade bidrag som socialbidrag, är det viktigt att belägga detta. Ett sätt att göra det är att empiriskt studera om det finns specifika grupper som riskerar att bli fast i ett socialbidragsmottagande under långa perioder. Men invandrabefolkningen kan inte jämföras med svenskbefolkningen utan att hänsyn tas till en rad olika faktorer. Det innebär att jämförelser blir svåra att genomföra då gruppernas sammansättning skiljer sig åt t.ex. beträffande åldersfördelning, regional fördelning och utbildningsnivåer. Framför allt skiljer sig invandrargrupperna åt inbördes, vilket gör att jämförelser blir än mer komplicerade.

Genom att följa invandrargruppernas socialbidragstagande kan en aspekt av integrationsprocessen belysas. Invandrarnas identitetsmönster, språk, kultur och förhållningssätt till andra förvärvas under socialisationsprocesser som är starkt knutna till inlemmandet i den nya tillvaron. Förutom att ett arbete ger personen i fråga försörjning spelar arbetet en viktig roll ur en rad andra aspekter. Arbetslivet ger regelbundna sociala kontakter och relationer utanför familjen, vilket bidrar till att ge individen status och en identitet, vilket är viktigt i synnerhet för personer i ett nytt livssammanhang. Ett arbete kan ge möjligheter för individen att återigen få fotfäste i tillvaron, lära sig behärska nya kulturella koder, förstå och kommunicera med nya medmänniskor. Det är alltså viktigt att analysera socialbidragsutvecklingen bland invandrabefolkningen även ur ett invandrapolitiskt perspektiv.

Från tidigare socialbidragsforskning vet vi dessutom att socialbidragsmottagare är en på ett flertal sätt utsatt grupp i befolkningen. Vi vet att socialbidragstagare ofta har sämre levnadsförhållanden än andra personer i samma åldrar. Socialbidragstagare har t.ex. sämre hälsa, färre sociala relationer och är oftare konsumenter av psykiatrisk vård än övriga. Vi vet också att socialbidragstagare är sämre utbildade och bor i mindre attraktiva bostadsområden än icke-socialbidragstagare, vilket innebär att orsaksförhållandet är komplext med många möjligheter till förklaringar till socialbidragstagarnas marginella position (Socialstyrelsen 1997:14). Om invandrare som är nya i landet fastnar i bidragsmottagande, kan detta vara en varningssignal för uppkomsten av mer

omfattande problem, än de ekonomiska konsekvenser bidragsberoendet får för både den enskilde och för samhället. Farhågan för att ett långvarigt socialbidragsmottagande också kan medföra en ökad marginalisering, utöver den rent ekonomiska, gör det angeläget att uppmärksamma invandrarnas bidragssituation.

Slutligen har intresset för invandrargruppens bidragstagande växt i takt med kommunernas försämrade ekonomi och stigande kostnader för socialbidrag. Det är naturligtvis från en rent ekonomisk synpunkt viktigt att uppmärksamma problemet, och dessutom öka kunskapen om socialtjänstens klienter, av vilken invandrargruppens andel har kommit att bli betydande. Ur ett kommunalekonomiskt perspektiv är det av största vikt att försöka förstå hur dessa kostnader uppstår, och i förlängningen också vilka insatser som behövs för att hjälpa dessa grupper att komma i egen försörjning.

I det här kapitlet analyserar vi hur invandrarnas socialbidragsmottagande ser ut, när vi samtidigt försöker hålla isär ett flertal av de faktorer som skiljer gruppen som helhet från de svenskfödda, men försöker också se invandrargruppens inre likheter och skillnader. Kapitlet börjar med en kortfattad bakgrundsbeskrivning av vem som är invandrare, och av hur invandringen till Sverige har sett ut de senaste decennierna. Detta följs av en del fakta om hur invandrar- och flyktingmottagandet handläggs, samt hur invandrarnas arbetsmarknadssituation har sett ut under de senaste decennierna. Efter en kortfattad diskussion om i vad mån invandrarnas bidragstagande kan relateras till välfärdsstatens olika trygghetssystem kommer vi över till bokens huvudtema – socialbidraget. I socialbidragsavsnitten kommer invandrarnas socialbidragstagande att beskrivas utifrån ett flertal olika utgångspunkter för att därmed illustrera det centrala i användningen av olika metoder. Målet är slutligen att kunna säga om sannolikheten är större för utrikes födda än för svenskfödda att hamna i socialbidragstagande.

## Invandrare – vem är det?

Vem är egentligen invandrare? Frågan är svårare att besvara än vad den tycks vara vid första anblicken. Det saknas en vedertagen definition av begreppet ”invandrare” (Kulturdepartementet DS 1999: 48). I allmänt tal brukar man mena, att invandrare är personer med utländskt påbrå.

Denna definition är dock svår att operationalisera, då det är oklart hur långt tillbaka i släktleden man skall gå. En annan vanlig definition av invandrare är personer med utländskt medborgarskap. Enligt denna definition slutar man att vara invandrare när man får svenskt medborgarskap (naturaliseras). Svenskt medborgarskap kan man ansöka om när man har varit bosatt i Sverige under en viss tid, vanligen fem år. Eftersom långt ifrån alla invandrare väljer att bli svenska medborgare, och att dessutom önskemålet om att få svenskt medborgarskap skiljer sig dels mellan olika årgångar av invandrare, dels mellan olika invandrargrupper, är denna definition inte alltid lämplig att använda. I den offentliga statistiken använder man sig istället ofta av en tredje definition. I denna inbegrips alla utrikes födda personer och de i Sverige födda barn, som har minst en utrikes född förälder. Hit räknas därmed ”andragenerationsinvandrare”, som är födda i Sverige och som kanske aldrig har varit utomlands överhuvud taget. Räknar man invandrare enligt denna tredje definitionen finns cirka 1,6 miljoner invandrare i landet, dvs. var femte invånare har utländsk bakgrund. Ett annat alternativ att ringa in vem som är invandrare är att bara ta med dem som är utrikes födda. Vid denna definition når antalet invandrare upp till cirka 900 000. Här inbegrips både de som har valt att bli svenska medborgare och de som valt att behålla sitt gamla medborgarskap. Ingen av de fyra definitionerna är mer ”rätt” än någon annan. Men det är viktigt att veta vilka vi avser, när vi pratar om ”invandrare”. I det här kapitlet kommer vi att använda oss av den senast nämnda definitionen, dvs. med invandrare menas de som är utrikes födda.

## Invandringen till Sverige

Fram till början av 1930-talet var utvandringen större än invandringen. Därefter har förhållandet varit det motsatta. Från krigsslutet gick invandringspolitiken in i en fas av liberalisering, efter att ha varit relativt restriktiv under mellankrigsperioden. Efter 1945 fanns en strävan efter att avskaffa alla kontrollmekanismer och istället återgå till det fria folkutbytet. Detta genomfördes för Sveriges räkning aldrig fullt ut, förutom att kraven på pass-, uppehålls- och arbetstillstånd avskaffades för nordiska medborgare 1954. För medborgare från andra länder kvarstod dessa krav på kontroll, men man intog en generös hållning när det gällde att bevilja uppehålls- och arbetstillstånd ända fram till 1967,

då invandringsspolitiken återigen stramades åt. Bakgrunden till detta var den svaga ekonomiska utvecklingen, som redan då skönjdes. Beslutet resulterade i avsevärda svårigheter för utomnordisk arbetskraft att få bosätta sig i Sverige. Flyktingar har dock undantagits från denna reglering. Inte bara flyktingar enligt FN:s s.k. Genèvekonvention har beviljats fristad i Sverige. Även personer med flyktingliknande och humanitära skäl, liksom deras anhöriga, har efter prövning fått stanna i landet.

Idag kan vi konstatera att de utrikes födda kan delas in i tre ungefär lika stora grupper. En grupp från de nordiska länderna, en annan från övriga Europa och en grupp född utom Europa.<sup>2</sup>

Invandrarbefolkningen kan också beskrivas utifrån de motiv de haft till invandringen. Om invandrarbefolkningen grupperas efter migrationsorsaker, kan de utifrån de här kriterierna delas upp i tre ungefär lika stora grupper: arbetskraftsinvandrare, flyktingar och de som kommit hit som anhöriga antingen till någon som invandrat till Sverige eller till någon svensk.

Oavsett vilken definition av invandrare vi beslutat oss för, är invandrarbefolkningen en beteckning för en mycket heterogen kategori i hela befolkningen. Invandrarna har egentligen endast en sak gemensam, och det är att de är födda utom landet. Invandrare har olika erfarenheter och bakgrunder, t.ex. har de olika invandrargrupperna bott i Sverige under olika lång tid, och har framför allt haft olika skäl att bosätta sig i landet. Invandrare från de nordiska länderna har i genomsnitt bott längre tid i Sverige än övriga invandrare. Hälften av de nordiska invandrarna har bott här i trettio år och längre. Nästan samtliga finländska invandrare har bott i landet i över tio år, medan andra grupper är relativt nyanlända. Invandrarbefolkningen skiljer sig dessutom från den infödda befolkningen på en rad andra punkter. T.ex. är invandrarbefolkningen geografiskt annorlunda fördelad, ålderssammansättningen är inte den samma som för svenskfödda och hushållssammansättningen ser också annorlunda ut.

---

2. Nordeninvandrarna uppgår till 295 000, invandrare från övriga Europa är 307 000 och utomeuropeiska invandrare är cirka 334 000 personer.

## Varför behöver invandrare socialbidrag?

Socialbidrag används som ett försörjningsstöd för nyanlända invandrare, vilket är nödvändigt att ha i minnet när man analyserar invandrarbefolkningens socialbidragstagande. Bakom invandrarnas bidragstagande kan man således finna skiftande problem. Man kan anta att den nyanlände invandrarens försörjningsproblem inte innebär en likartad problematik som för den, som efter en längre vistelse i landet drabbas av försörjningssvårigheter. Nyanlända invandrare genomgår en introduktionsperiod, där den enskilde blir berättigad till socialbidrag för att klara sin försörjning. Under denna period fungerar socialbidraget snarast som en form av studiestöd. Har en invandrare varit en längre tid i landet, kan man befara att det finns andra orsaker till socialbidragstagandet. Det är således angeläget att undersöka olika kategorier av försörjningssvårigheter. Det finns annars en risk för att samtliga bidragstagare definieras som ”sociala problem” i samma stund som rättigheten till socialbidrag uppstår. Idag är det i statistiken svårt att urskilja de försörjningssvårigheter som drabbar en nyanländ invandrare från sådana i de invandrargrupper som har varit i landet en längre tid. Först efter vistelse en längre period i landet blir det intressant med jämförelser med den infödda befolkningens försörjningssvårigheter. När vi undersöker invandrarnas socialbidragstagande, förväntar vi oss således att ett stort antal invandrare med kort tid i landet är mottagare av socialbidrag. Å andra sidan förväntas invandraren bli självförsörjande efter en avgränsad introduktionsperiod, och få sådana arbetsinkomster, att han kan ha en levnadsstandard jämförbar med svenskfödda. Med andra ord är målet att invandraren ska genomgå en s.k. ekonomisk assimilering.

### Den svenska invandrar- och flyktingmottagningen

Rättigheten till socialbidrag har varierat från tid till annan för invandrarbefolkningen, men den ger idag en invandrare omedelbar rätt att ansöka om socialbidrag efter det att bosättningsstillstånd beviljats. När en person kommer till Sverige som asylsökande och saknar egna medel att försörja sig, utbetalas asylbidrag fram tills beslut om rätt till bosättning föreligger eller att en sådan begäran avslås. Först efter att den enskilde har uppehållstillstånd i landet, har han rätt till socialbidrag. Socialbidraget används alltsedan 1985 även som försörjningsstöd under

en introduktionsperiod för nyanlända invandrare. Under introduktionsperioden, som till största delen består av svenskundervisning, kan även s.k. introduktionsbidrag utbetalas. Detta bidrag infördes 1993 och gav kommunerna en större möjlighet att påverka utformningen av bidraget än vad socialbidraget innebar.<sup>3</sup> Introduktionstidens längd varierar utifrån den enskildes behov och förutsättningar. Några tillgodo gör sig svenskundervisningen på kort tid och uppnår nivån för SFI (svenska för invandrare) på endast några månader. Andra behöver ha längre tid till sitt förfogande. Det betyder att introduktionstiden i realiteten varierar kraftigt mellan olika personer. Delvis påverkas denna tid av i vilken grad invandrarens modersmål är språkligt besläktat med svenskan. Förmågan att lära sig ett nytt språk beror också på individen. Den enskildes erfarenhet av tidigare studieerfarenhet främjar säkert möjligheten att inhämta ett nytt språk. Även personliga faktorer såsom den enskildes psykosociala situation är viktig när det gäller förmågan att lära sig ett nytt språk.

En rad olika administrativa system vid mottagandet av asylsökande och flyktingar har gällt under de senaste decennierna. Efter det att flyktingmottagandet överfördes från Arbetsmarknadsstyrelsen till Statens invandrarverk 1985, gavs försörjningsskyddet för både asylsökande och flyktingar via kommunernas socialbidragshantering. Tre år senare infördes lagen om bistånd åt asylsökande, som innebar att de asylsökande lyftes ut ur socialbidragshanteringen, för att istället erhålla ett speciellt asylbidrag.<sup>4</sup> Detta bidrag är som regel lägre än socialbidragsnormen.

## Invandrarna på den svenska arbetsmarknaden

- Ju längre tid i landet, desto bättre blir invandrarens ekonomiska situation.
- Ju högre arbetslöshet som råder på arbetsmarknaden, desto svårare för invandraren att bli ekonomiskt självförsörjande.

3. I de fall som kommuner har infört introduktionsersättning redovisas detta som socialbidragsutbetalningar i denna studie.

4. Genom att asylbidraget infördes och att de asylsökande därmed exkluderades från socialbidragsstatistiken, innebär detta problem vid jämförelser av socialbidrag före och efter förändringen.



Dessa två påståenden har visat sig vara av stor betydelse vid analyser av invandrarnas socialbidragsmottagande. Med andra ord är socialbidragstagandet i mycket en spegelbild av sysselsättningssituationen för invandrarna. Den enskilde får genom arbete inkomster, som ger honom möjligheter att försörja sig själv. Men utöver detta ger ett arbete också tillgång till viktiga delar av socialförsäkringssystemet.

Det finns en omfattande empirisk forskningslitteratur om invandrarnas situation på arbetsmarknaden, där betydelsen av vistelsetiden i landet tydligt påvisas (Gustafsson, Zamanian & Aguilar 1990, Ekberg & Andersson 1995, Ekberg & Gustafsson 1995, Gustafsson 1997). Invandrarnas sysselsättningsläge var gott fram till mitten av 1970-talet. För 1960- och 1970-talets arbetskraftsinvandrare har arbetsmarknadsituationen varit relativt gynnsam. Deras socioekonomiska karriär och inkomstutveckling har varit ungefär densamma som för de svenskfödda. Trots att många av dessa invandrare hade låginkomststyrken, så lyckades de, genom långa årsarbetstider, samt genom att de utländska kvinnorna i större grad än svenska kvinnor arbetade heltid, nå högre arbetsinkomster än infödda personer. Detta gäller även dåtidens flyktingar. Den gynnsamma situationen för invandrarna började vända redan i mitten av 1970-talet. Generellt sett kan man säga, att fler invandrare blivit arbetslösa och att sysselsättningsgraden minskat, i jämförelse med den infödda svenska befolkningen. Även arbetskraftsinvandrarna, som anlänt för flera decennier sedan, har drabbats hårt av lågkonjunkturen under 1990-talet. Men de allra största svårigheterna hittar man dock bland invandrare, som anlänt under 1980- och 90-talet. Idag har utländska medborgare 40 procent lägre sysselsättningsgrad än den infödda befolkningen. Förutom en mycket låg sysselsättningsgrad har dessa drabbats hårt av arbetslösheten. Bland utländska medborgare har den ökat konstant sedan 1970-talet, och har på 1990-talet blivit cirka tre gånger så hög som hos den övriga befolkningen (AKU 1995). Invandrarna har haft svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Många av dem som fått arbeten har hamnat i yrken, som ligger under deras formella utbildningsnivå. Men arbetsmarknadsläget varierar starkt mellan olika grupper av invandrare, både med hänsyn till deras ursprung och med hänsyn till invandringstid. Framför allt har de utomeuropeiska invandrarna drabbats hårt. Även om det kan vara rimligt att anta att integrationen för flyktingar och invandrare från kulturellt avlägsna länder tar längre tid, så har utvecklingen pekat

på att sysselsättningsgraden är låg och arbetslösheten hög för denna grupp, även efter lång tid i landet.

## Socialförsäkringarna och invandrarna

Den svenska välfärdsmodellen brukar definieras som en generell modell. Utvecklingen av olika välfärdsförmåner har dock gått mot att många av de socialpolitiska systemen lägger tonvikten på deltagandet i arbetslivet. Det innebär kortfattat, att de som har en stabil position på arbetsmarknaden också har ett tillfredsställande socialt skydd vid arbetslöshet, sjukdom, föräldraledighet, ålderdom etc. Andra personer, dvs. de som har en svag position på arbetsmarknaden, eller kanske till och med står helt utanför den, exkluderas och får inte möjlighet att ta del av välfärdsstatens trygghetssystem i samma omfattning. I de allra flesta fall varierar nivån på ersättning med den försäkrades arbetsinkomster, medan andra förmåner förutsätter att den enskilde förlorar arbetsinkomst, för att ersättning överhuvud taget ska utbetalas. Det betyder, att personer som inte har etablerat sig på arbetsmarknaden, inte heller har samma möjlighet att få ersättningar, i de fall de behöver ha ekonomiskt stöd till sin försörjning. Invandrarna är i högre grad än övriga personer i befolkningen utan helt försäkringsskydd (Socialstyrelsen 1999: 5).<sup>5</sup> För personer som saknar skydd i form av olika socialförsäkringsförmåner återstår socialbidraget som ett sista försörjningsstöd. Det finns således ett starkt samband mellan utformningen av välfärdsstatens utbyggnad av trygghetssystemen och olika gruppers försörjningsförmåga.

## Jämförelser mellan infödda och utrikes födda

### Metoder att analysera bidragstagandet

Till att börja med skall vi uppehålla oss vid några metodologiska aspekter. Många av de siffror vi i vardagslag ser angående invandrarnas andel av de socialbidragstagande utgår från den offentliga statistiken. Denna samlas in från kommunernas socialkontor, som sedan skickar uppgifterna vidare till Socialstyrelsen för framställning av officiell statistik på nationell nivå. De uppgifter som samlas in om socialbidragstagarna är

5. T.ex. för att få full folkpension måste numera personen varit bosatt i landet i 40 år.

relativt begränsade när det gäller att öka förståelsen för t.ex. invandrar-  
nas bidragstagande. I statistiken skiljer man enbart mellan svenskar  
och utländska medborgare.<sup>6</sup> Som tidigare nämnts, så har invandraren  
rätt att ansöka om att bli svensk medborgare efter en viss tid i landet.  
De som blivit svenska medborgare betraktas i dessa statistiska sam-  
manhang därefter som svenskar. Det blir alltså efter byte av medbor-  
garskap omöjligt att studera de naturaliserade invandrarernas ekonomis-  
ka assimilering om man utgår ifrån de publicerade siffrorna. Idag har  
cirka hälften av alla utrikes födda fått svenskt medborgarskap. Det in-  
nebär alltså att om vi enbart studerar utländska medborgare med social-  
bidrag så tappar vi bort en mycket stor del av invandrarbefolkningen.  
Man kan även anta, att de som fått svenskt medborgarskap har en bätt-  
re socioekonomisk situation än dem som inte har hunnit bli svenska  
medborgare.

Dessutom var det först på 1960-talet som invandrarernas socialbi-  
dragsbehov uppmärksammades och en registrering efter nationalitet  
kom till stånd. Så sent som på 1990-talet infördes en uppdelning av  
flyktingar respektive icke-flyktingar för att kunna följa dessa personers  
hjälpbehov. Detta innebär att vi har ett relativt litet material att basera  
en analys av invandrarbefolkningens socialbidragstagandet på. Upp-  
gifterna om medborgarskap i statistiken är otillräckliga för en analys av  
invandrarernas behov av socialbidrag i ett längre perspektiv. Uppgifterna  
måste därför hämtas från andra källor.

Den svenska socialbidragsforskningen har dessutom länge domi-  
nerats av tvärsnittsstudier. Det innebär att man samlar in uppgifter  
om förekomsten av socialbidrag vid en speciell tidpunkt. Metoden  
medger inga analyser av olika gruppers bidragsbehov i ett längre tids-  
perspektiv. Genom att följa olika gruppers bidragsmönster har ny  
kunskap om socialbidragstagandet växt fram. Detta har visat sig vara  
mycket viktigt, inte minst när det gäller just en så specifik grupp som  
invandrarbefolkningen, vars försörjningssvårigheter är intimt kopplade  
till vistelsetiden i landet.

I den studie som kommer att presenteras nedan har såväl tvärsnitts-  
data som longitudinella data använts. Syftet är att ge en nyanserad bild  
av invandrarernas bidragstagande i förhållande till de svenskföddas i ett  
längre perspektiv. Fem olika aspekter på invandrarernas bidragstagande  
kommer att uppmärksammas.

6. Från och med 1999 års statistik redovisas uppgifter om utrikes född.

Till att börja med kommer socialbidragstagandet för olika invandrargrupper att presenteras med hjälp av s.k. traditionella tvärsnitt. Därefter kommer socialbidragserfarenheten att analyseras, genom att den studerade tidsrymden för bidragsmottagandet ökas från ett år till tretton. På det sättet kan man få en bild av hur många av olika kategorier i befolkningen som någon gång berörs av socialbidraget under en längre period. En tredje analysmetod är att studera socialbidragets varaktighet. Genom att följa personerna från år till år kan man bl.a. analysera hur t.ex. det permanenta socialbidragstagandet ser ut. Framför allt är det intressant att se hur detta skiljer sig åt mellan olika grupper av bidragstagare. För det fjärde kommer socialbidraget att studeras i olika invandringskohorter, dvs. analyserna kommer att utgå från invandringsåret och följa befolkningsgrupper över tiden. Detta är intressant då vi vet att det finns ett starkt samband mellan vistelsetiden i landet och invandrarnas ekonomiska assimilering. Till sist kommer vi med hjälp av statistiska modeller att studera om invandrare med större sannolikhet återfinns som socialbidragstagare om hänsyn tas till ett antal faktorer som skiljer sig åt mellan de olika befolkningsgrupperna åt. Här kommer resultat från en logistisk regression att presenteras.

Samtliga av de ovanstående resultaten grundas på analyser av ett datamaterial, som bygger på två stickprov ur SCB:s register över totalbefolkningen. Materialet består av 1 procent av den svenskfödda befolkningen och 10 procent av den utrikes födda.<sup>7</sup> Detta empiriska material har uppgifter om personernas födelseland istället för medborgarskap. Materialet omfattar en period på tretton år, 1983–1995. Personernas födelseländer har grupperats geografiskt, samt efter om de är s.k. flyktingproducerande länder eller ej.<sup>8</sup>

7. Datamaterialet har varje år kompletterats med 10 procent nyanlända utrikes födda. Urvalspersonerna har länkats samman med sambeskattade personer, vilket är nödvändigt för att kunna skapa hushåll och därmed studera socialbidragstagandet. Personerna i datamaterialet är över 18 år. Totalt består stickproven av i genomsnitt 70 000 svenskfödda hushåll, respektive 60 000 utländska hushåll per år. I de fall hushållen består av personer med olika ursprungsländer, har mannens födelseland beslutats vara avgörande. Materialet tillåter endast en smal definition av hushåll, dvs. hushållen har bildats utefter taxeringsuppgifter, vilket innebär att en hushållsenhet är ensamstående, gifta par eller sammanboende med minderåriga barn.

8. *Norden* (Danmark, Finland, Norge)

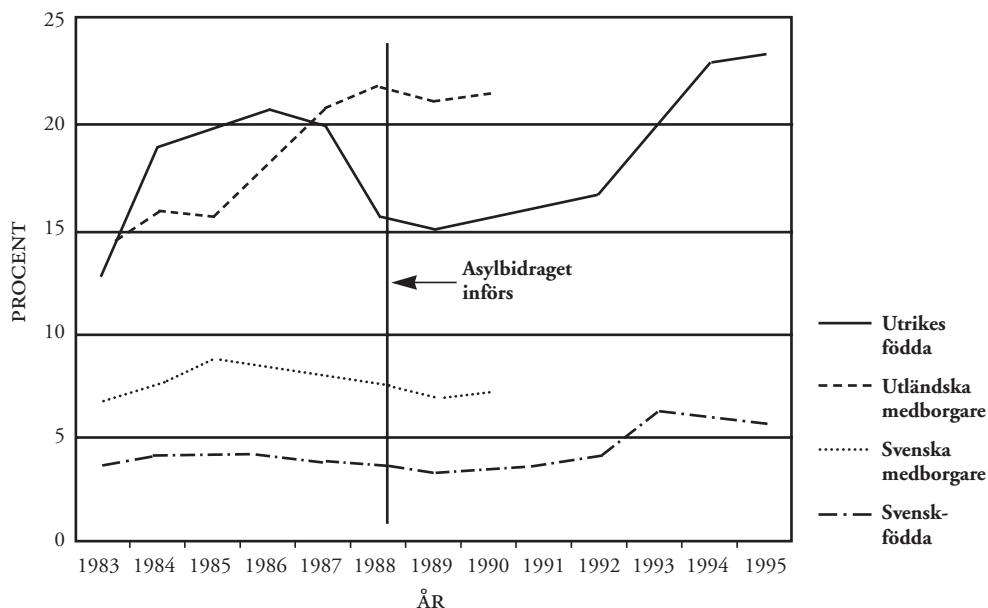
*Västeuropa m.fl.* (Tyskland, Schweiz, Österrike, Frankrike, Belgien, Holland, USA, Kanada, Australien, Nya Zeeland)

(forts. nästa sida)

## Tvärsnittundersökningar

Ett huvudintryck är att de utrikes födda<sup>9</sup> är klart överrepresenterade bland socialbidragstagarna. Detta gäller oavsett ursprungsland. I genomsnitt är det fyra gånger vanligare att utrikes födda hushåll är socialbidragstagare än svenska hushåll. Men den typiske invandraren är inte någon socialbidragstagare. 77 procent av de utlandsfödda är inte mottagare av socialbidrag. Av diagrammet kan utläsas att andelen svenskföddas socialbidragsberoende varit relativt konstant under perioden.

DIAGRAM I. Andelen socialbidragshushåll inom respektive grupp.



*Östeuropa* (Polen, Ungern, Albanien, Bulgarien, Rumänien, Tjeckoslovakien, Sovjet inklusive de baltiska staterna)

*Sydeuropa* (Grekland, Jugoslavien, Bosnien-Hercegovina, Andorra, Malta, Portugal, San Marino, Spanien, Vatikanstaten)

*Mellanöstern och Nordafrika* (Algeriet, Egypten, Djibouti, Libyen, Marocko, Tunisien, Förenade arabemiraten, Jemen, Jordanien, Kuwait, Libanon, Oman, Qatar, Saudiarabien, Sydjemen, Syrien, Irak, Iran, Turkiet)

*Övriga världen* (Etiopien, Sub-Sahara, Latinamerika, Övriga Asien, Oceanien, statslösa)

*Flyktingland* (Grekland, Polen, Ungern, Östeuropa, Etiopien, Chile, Irak, Iran, Turkiet, Sovjet, Bosnien-Hercegovina, Somalia, Eritrea)

*Icke flyktingland* (Danmark, Finland, Norge, Jugoslavien, Tyskland, Sydeuropa, Västeuropa, Arabländerna, Sub-Sahara, Latinamerika, Kanada, Australien, Nya Zeeland, Övriga Asien, Oceanien)

9. Samtliga analyser av socialbidrag är gjorda på hushållsnivå. Se not 12 för definition av hushåll.

Detsamma gäller för svenska medborgare,<sup>10</sup> dvs. infödda och naturaliserade svenskar. En stor del av invandragruppens ökade socialbidragstagande kan hänföras till dramatiska förändringar i befolkningsstrukturen. Under 1980-talet har ett stort antal invandrare kommit att bosätta sig i landet. Forskning på området visar att det ökade socialbidragstagandet framförallt kan tillskrivas just dessa nyanlända invandrare (Franzén 1997).

Tidigare socialbidragsstudier visar att socialbidragets åldersprofil har ändrat karaktär. Under tidigare decennier ökade risken för att behöva motta socialbidrag med stigande ålder. Under 1980- och 1990-talen har detta förändrats till det motsatta, dvs. att det är vanligast med socialbidrag i de yngre åldersklasserna och att de äldres bidragsberoende minskar. Utbyggnaden av olika socialförsäkringsförmåner har medfört att gamla människor blivit allt mindre beroende av socialbidrag för sin försörjning. Åldersspecifika analyser av socialbidraget visar ett något annorlunda mönster vad gäller de utrikes födda. Bland de äldre utrikes födda är behovet av socialbidrag betydligt större än bland de jämförda svenskfödda. En viktig förklaring till detta är att de utrikes födda inte i samma utsträckning har tillgång till pensionsförsäkringssystemet. Dessa personer kommer med all sannolikhet att vara i behov av socialbidrag resten av livet, om de inte inlemmas i vår nuvarande pensionsförsäkring eller om inte något annat generellt system byggs upp för dem.

### **Erfarenheter av socialbidrag**

Hur många i befolkningen berörs egentligen av socialbidraget? Frågan är om det är en liten del av befolkningen som år från år är beroende av försörjningsstöd, eller om behovet av socialbidrag är utspritt i en större del av befolkningen. Genom att öka antalet observationsår, kan man konstatera hur stor del som under perioden någon gång har varit i behov av socialbidrag. Utgår vi från 1996 års tvärsnitt, så var i genomsnitt 8 procent av befolkningen socialbidragstagare. Vid ett längre tidsperspektiv framkommer det, att betydligt fler är beroende av socialbidrag för sin försörjning. Under en trettonårsperiod, 1983–1995, så ser vi att det är en anmärkningsvärt stor andel av befolkningen som har mottagit försörjningsstöd, se tabell 1 (nästa sida). Bland de svenskfödda hushållen var det var det cirka 12 procent av alla hushåll som fick

10. I denna analys finns endast uppgifter om personernas medborgarskap fram till år 1990.

TABELL I. Ackumulerad socialbidragserfarenhet åren 1983–1995<sup>11</sup>

| <i>År</i> | <i>Antal år</i> | <i>Andel<br/>svenskfödda<br/>hushåll</i> | <i>Andel<br/>utrikes födda<br/>hushåll</i> |
|-----------|-----------------|--|--|
| 1983      | 1               | 3,41                                     | 11,52                                      |
| 1983–84   | 2               | 5,04                                     | 15,77                                      |
| 1983–85   | 3               | 6,30                                     | 18,53                                      |
| 1983–86   | 4               | 7,27                                     | 20,41                                      |
| 1983–87   | 5               | 7,94                                     | 21,61                                      |
| 1983–88   | 6               | 8,55                                     | 22,59                                      |
| 1983–89   | 7               | 9,01                                     | 23,47                                      |
| 1983–90   | 8               | 9,48                                     | 24,24                                      |
| 1983–91   | 9               | 10,04                                    | 25,13                                      |
| 1983–92   | 10              | 10,59                                    | 25,93                                      |
| 1983–93   | 11              | 11,09                                    | 26,74                                      |
| 1983–94   | 12              | 11,47                                    | 27,31                                      |
| 1983–95   | 13              | 11,81                                    | 27,78                                      |

socialbidrag, medan drygt vart fjärde hushåll mottog socialbidrag någon gång bland de utrikes födda. Detta visar mycket tydligt, att socialbidraget långt ifrån riktar sig till en marginell grupp i samhället. Resultatet kan tolkas som att en mycket stor del av befolkningen i landet lever under så knappa förhållanden, att de någon gång under perioden inte själva lyckades klara av sin försörjning.

Studerar vi de utländska hushållen närmare, framkommer att bidragserfarenheten är mycket varierande inom gruppen. Här finns variationer allt ifrån sådana utrikes födda vars bidragserfarenhet i stort sett kan jämföras med de svenskföddas, t.ex. invandrare från Västeuropa, till andra, där över hälften av hushållen under perioden någon gång mottagit socialbidrag. De senare visar sig vara hushåll från traditionella flyktingländer, vilka å andra sidan har kortast vistelsetid i landet. Sammanräknade har dock utrikes födda större bidragserfarenhet än svenskfödda. Detta kan indikera, att oavsett vistelsetidens längd, så befinner

11. Resultatet i tabellen bygger på ett balanserat urval. Datamängden består av 1983 års urval under hela tioårsperioden. Endast de personer som var bosatta i riket under hela observationsperioden finns med.

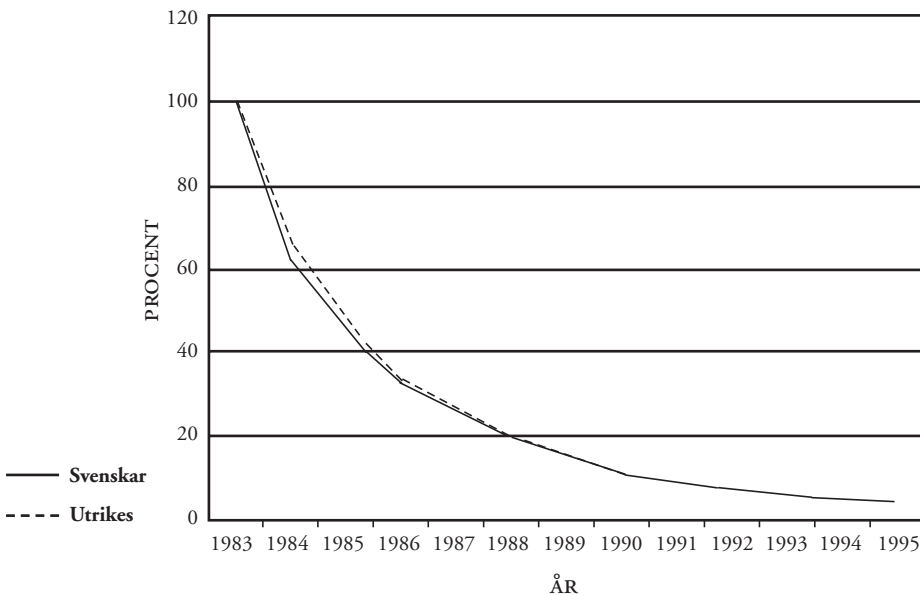
sig de utländskt födda hushållen relativt oftare i en ekonomiskt sårbar situation och därmed i behov av socialbidrag till sin försörjning.

Men detta säger ingenting om behovets karaktär. Vissa kanske bara har ett tillfälligt behov, medan försörjningsstödet för andra är mer permanent. Det har visat sig vara komplicerat att studera socialbidragets varaktighet, just därför att det finns en så stor variation i bidragstiderna. I vårt material varierar bidragstiderna mellan ett enstaka bidragstillfälle till ett mer eller mindre löpande behov av socialbidrag under samtliga de tretton år, som utgör undersökningsperioden. I nästa avsnitt kommer vi att koncentrera oss på dem som har bidrag som ett permanent försörjningsstöd.

### Långvarigt socialbidragstagande

Med långvarigt bidragstagande menas i den här studien, att hushållet mottar socialbidrag varje år. De hushåll som har socialbidrag under något år, men som klarar försörjningen vid ett annat, finns inte med här. Denna studie omfattar istället de hushåll som har ett årligt återkommande behov av socialbidrag. Det finns skäl att anta att varaktigheten bland de utrikes födda är betydligt längre än för de svenskfödda då de inte i samma omfattning som övriga omfattas av socialförsäkrings-systemet.

DIAGRAM 2. Socialbidragets varaktighet för 1983 års socialbidragstagare.





Genom att följa samtliga 1983 års socialbidragshushåll under trettonårsperioden, kan rörligheten i bidragsmottagandet till viss del belysas. Diagram 2 (föregående sida) visar socialbidragets varaktighet. De allra flesta mottar socialbidrag under en kortare period. Redan efter två år kvarstår bara 50 procent av dem som hade socialbidrag 1983. Efter tretton år är det bara 4 procent av de ursprungliga som fortfarande har socialbidrag. Detta stämmer väl överens med tidigare forskning, som visar att socialbidragstagandets karaktär har förändrats (Salonen 1994). Det riktar sig numera till en stor grupp i samhället, med kortvariga och övergående försörjningsproblem. Å andra sidan kan det med hjälp av denna information också, något mer skrämmande konstateras, att många hushåll i befolkningen lever under mycket små omständigheter, där steget till att hamna i en ekonomisk situation som man inte själv klarar ut är mycket vanlig. Dessa situationer kan vara av skiftande karaktär, allt ifrån att många hushåll lever på en låg inkomst, där en extra utgift någon gång kan bli omöjlig att klara av inom ramen för den egna budgeten, till att många hushåll är i behov av socialbidrag som ett stöd, innan andra former av socialförsäkringssystemet faller ut. Mest intressant här är dock att socialbidragets varaktighet, dvs. mätt med hjälp av månadsdata<sup>12</sup>, inte skiljer sig nämnvärt åt mellan svenskfödda och utrikes födda. Inte heller förekommer några skillnader i varaktighet beroende på om bidragstagaren kommer från ett traditionellt flyktingland eller från ett annat land. De här resultaten visar tydligt att den typiske socialbidragstagaren oavsett födelseland alltså mottar bidrag under kort tid. Detta gäller även för invandrare, som vi vet möter stora svårigheter i etableringsfasen på arbetsmarknaden.

### Vistelsetidens betydelse

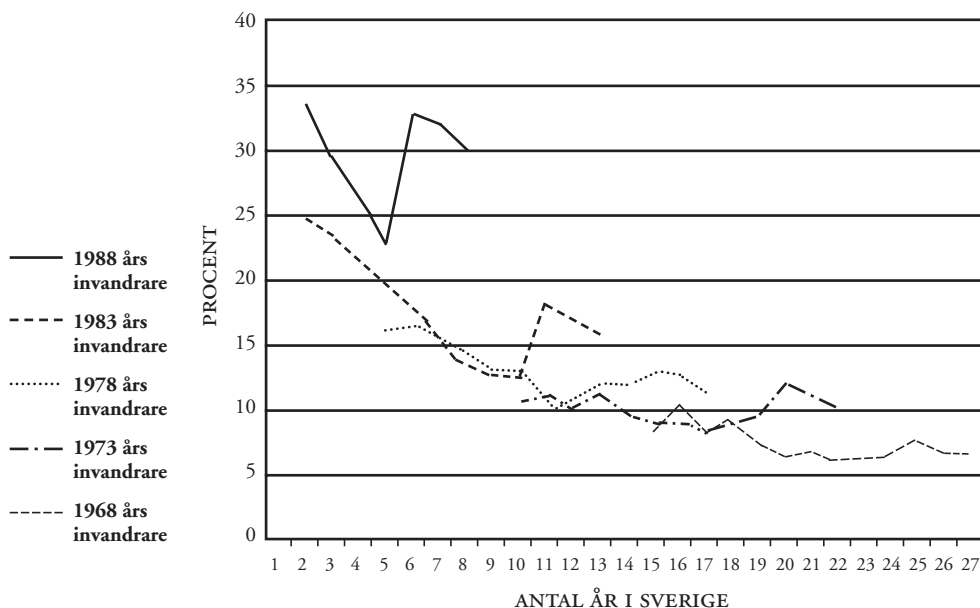
Alla invandrare som anlant till Sverige under de senaste åren förväntas gå igenom en introduktion till det svenska samhället, och har under den tiden introduktionsersättning eller socialbidrag. Ett högt bidragsmottagande bland nyanlända invandrargrupper är därför knappast förvånande. I analyserna av socialbidragstagandet som presenterats här har ingen hänsyn tagits till hur lång tid den enskilde har varit i landet. Analyserna blir mer intressanta när vi studerar i vad mån invandrarna lyckas att bli ekonomiskt assimilerade, och i vilken takt det sker

12. Med månadsdata menas, att personen under en eller flera månader under ett år mottagit socialbidrag.

för olika invandrargrupper. Detta kan vi göra om vi studerar hur sambandet ser ut mellan invandringsåret och socialbidragstagandet för olika invandringskohorter.

I diagram 3 visas hur sambandet ser ut mellan invandringsåret och socialbidraget för fem olika invandringskohorters socialbidragstagande under perioden 1983–1995. Det framkommer här mycket tydligt, att det finns ett starkt samband mellan antalet år invandraren varit i Sverige och socialbidragstagandet. Ju längre tid i landet, desto lägre andel mottar socialbidrag. Detta gäller oavsett invandringsår. Precis som vi förväntat oss, så har nyanlända invandrare ett högt socialbidragsberoende. Ett intressant resultat är, att först när invandraren har vistats i landet i cirka femton år är bidragsberoendet jämförbart med de svenskföddas. Förutsättningarna för de olika årgångarna av invandrare har sett mycket olika ut – från att de tidigast anlända grupperna aktivt rekryterades hit, till att de senast anlända grupperna i stort sett har bestått av flyktingar och anhöriga till invandrare. De strukturella förändringar som skett på arbetsmarknaden under de senaste decennierna innebär dessutom betydligt större svårigheter för de senare invandrarna än tidigare anlända grupperna. Men trots en försämrad arbetsmarknad

**DIAGRAM 3.** Socialbidragstagande inom respektive invandringskohort under perioden 1983–95.



avtar socialbidraget i takt med vistelsetiden, även för dem som kom hit under en pågående lågkonjunktur. Dock var 1993 ett dramatiskt år, då arbetslösheten sköt i höjden, vilket direkt avtecknar sig i socialbidragstagandet. Hårdast drabbades de nyanlända, där många åter blev hänvisade till socialbidragsförsörjning.

### Större risk för invandrare att bli socialbidragstagare?

Slutligen ska vi försöka utröna om en utländskt född person löper större risk att hamna i försörjningssvårigheter och måste ta hjälp av socialbidrag i högre grad än en motsvarande svenskfödd person. För att kunna säga något om personernas risker, måste vi försöka beakta en rad faktorer som skiljer dessa grupper åt. Vi vet att åldersfördelning, regional fördelning, utbildning samt hushållssammansättningens betydelse är faktorer som kan påverka socialbidragstagandet. Tillsammans med andra faktorer som t.ex. vistelsetidens längd och arbetslöshet i regionen ska vi försöka svara på hur riskfördelningen ser ut, och vad som påverkas av vad. Nedan kommer vi att med s.k. logistisk regression<sup>13</sup> försöka konstanthålla de undersökta grupperna, och med hjälp av de förklarande variablerna uppskatta riskerna för de olika gruppernas socialbidragstagande. Den beroende variabeln är här om den enskilde har mottagit socialbidrag eller inte under år 1995. För att kontrollera olika faktorer påverkan bygger analysen på olika modeller. Vi startar med att studera en enkel modell, där socialbidragstagandet kontrolleras med hjälp av faktorer som födelseland och ålder. Därefter byggs modellen ut med ett antal andra förklarande variabler, som bedöms vara centrala för att förklara socialbidragstagandet. I den mer komplexa modellen testas dels ett antal förklarande faktorer, såsom hushållssammansättning och civilstånd. Dessutom prövas andra faktorer som har direkt att göra med migrationssituationen, t.ex. skäl till invandring, vilket i den här modellen definieras utifrån om den enskilde kommer från ett typiskt flyktingland eller inte. Även antal vistelseår i Sverige tas med. Dessa variabler testas genom att studera hur de interagerar med utbildningsnivån. Till sist granskas också bostadsortens betydelse, samt arbetslösheten i kommunen.

I tabell 2 (på nästa uppslag) redovisas modellens oddskvoter. Med hjälp av oddskvoterna kan olika gruppers relativa över- respektive

12. En förklaring av den logistiska regressionen ges i Stenberg/Minas kapitel.

TABELL 2. Olika faktorerers betydelse för att ha socialbidrag. Oddskvoter. 1995.

| <i>Variabler</i>  | <i>Modell 1</i> | <i>Modell 2</i> |
|---|-----------------|-----------------|
| <b>Ålder</b>  | 0,9             | 0,9             |
| <b>Födelseregion</b><br><i>(Sverige som ref.)</i>   |                 |                 |
| Norden  | 2,0             | 0,1             |
| Västeuropa  | 1,2             | 0,1             |
| Östeuropa   | 3,4             | 0,1             |
| Sydeuropa   | 13,7            | 0,3             |
| Mellanöstern  | 12,6            | 0,3             |
| Övriga världen  | 5,2             | 0,2             |
| <b>Familjetyp/antal barn</b><br><i>(ogift kvinna utan barn som ref.)</i>  |                 |                 |
| ensamstående man utan barn  |                 | 1,1             |
| ensamstående kvinna med ett barn  |                 | 1,9             |
| ensamstående kvinna med två barn  |                 | 2,2             |
| ensamst kv med > två barn   |                 | 2,9             |
| ensamstående man med barn   |                 | 1,7             |
| gift par utan barn  |                 | 0,4             |
| sammanboende/gift med ett barn  |                 | 0,7             |
| sammanboende/gift med två barn  |                 | 0,7             |
| sammanboende/gift med > två barn  |                 | 1,5             |
| uppgift saknas  |                 | 0,5             |
| <b>Bostadsort</b><br><i>(storstad som ref.)</i>   |                 |                 |
| mellanregion  |                 | 1,0             |
| skogslän  |                 | 1,0             |
| <b>År sedan invandring/<br/>flykting alt icke flykting/utbildning</b><br><i>(flyktingar med mer än 28 år i landet som ref.)</i> |                 |                 |
| svenskfödda/grundskola  |                 | 0,6             |
| svenskfödda/gymnasium   |                 | 0,4             |
| svenskfödda/högskola  |                 | 0,1             |
| 0–5 år i landet/flyktingland/grundskola   |                 | 28,9            |
| 0–5 år/flyktingland/gymnasium   |                 | 37,0            |
| 0–5 år/flyktingland/högskola  |                 | 30,7            |

TABELL 2. (forts.)

| <i>Variabler</i>                           | <i>Modell 1</i> | <i>Modell 2</i> |
|--|-----------------|-----------------|
| 6–15 år i landet/ flyktingland/grundskola  |                 | 5,8             |
| 6–15 år/flyktingland/gymnasium             |                 | 4,2             |
| 6–15 år/flyktingland/högskola              |                 | 3,1             |
| 16–27 år i landet/ flyktingland/grundskola |                 | 2,0             |
| 16–27 år/flyktingland/gymnasium            |                 | 2,0             |
| 16–27 år/flyktingland/högskola             |                 | 1,5             |
| 0–5 år/ej flyktingland/grundskola          |                 | 14,3            |
| 0–5 år/ej flyktingland/gymnasium           |                 | 12,1            |
| 0–5 år/ej flyktingland/högskola            |                 | 6,9             |
| 6–15 år/ej flyktingland/grundskola         |                 | 4,4             |
| 6–15 år/ej flyktingland/gymnasium          |                 | 2,9             |
| 6–15 år/ej flyktingland/högskola           |                 | 2,0             |
| 16–27 år/ej flyktingland/grundskola        |                 | 2,2             |
| 16–27 år/ej flyktingland/gymnasium         |                 | 2,0             |
| 16–27 år/ej flyktingland/högskola          |                 | 1,0             |
| >27 år/ej flyktingland/grundskola          |                 | 1,4             |
| >27 år/ej flyktingland/gymnasium           |                 | 1,3             |
| >27 år/ej flyktingland/högskola            |                 | 0,5             |
| uppgift saknas                             |                 | 9,6             |
| <b>Civilstånd</b>                          |                 |                 |
| <i>(ogift som ref.)</i>                    |                 |                 |
| gift                                       |                 | 1,3             |
| frånskild                                  |                 | 1,5             |
| änka/änkling                               |                 | 1,1             |
| sammanboende                               |                 | 1,2             |
| övrigt                                     |                 | 0,3             |
| <b>Arbetslöshet i a-region</b>             |                 |                 |
| utrikes födda                              |                 | 1,1             |
| svenskfödda                                |                 | 1,0             |

Fet stil anger att oddskvoten signifikant skiljer sig från referenskategorierna på minst 1 % -nivån

underrisk jämföras med referenskategori, vars värde är lika med ett. Det betyder att om värdet är ett så finns ingen skillnad mellan de jämförda grupperna.

I den enkla modellen finner vi, att oavsett var den enskilde har sitt ursprung så ökar risken att bli socialbidragstagare i förhållande till en svenskfödd i samma ålder. Riskerna varierar mellan invandrare från olika länder, minst ökar risken för personer från Västeuropa, mest för personer från typiska flyktingländer, t.ex. Mellanöstern och den s.k. övriga världen. Invandrare från dessa länder är samtidigt de som har den kortaste vistelsetiden i landet. Det är därför här på sin plats att försöka se i vad mån denna faktor, samt hur andra möjliga förklarande variabler påverkar socialbidragstagandet.

I den mer komplexa modellen pekar resultaten i en annan riktning än vid den enkla. Enbart födelseländer duger inte längre som förklarande faktorer, utan modellen visar istället att möjliga förklaringar till ett högre socialbidragstagande går att finna i andra förklaringsfaktorer. Vi ser i modellen, att sammansättningen av familjen påverkar bidragstagandet. Ensamstående personer med barn tenderar att ha en större risk att behöva ha socialbidrag till sin försörjning, än familjer där det finns två vuxna som kan bidra till försörjningen. Detta resultat verifieras även vid kontroll av individernas civilstånd.

Vid kontroll för faktorer som utbildning i kombination med migrationsorsak och vistelsetid i landet, visar detta mycket intressanta resultat. I jämförelse med flyktingar som varit i landet i nästan tre decennier, har nästan utan undantag samtliga invandrare högre risk att hamna i socialbidragstagande. Detta resultat tycks inte påverkas av utbildningsbakgrund och migrationsorsak. Högst risk har invandrare med kortast vistelsetid i landet. Utbildning verkar vara av mindre betydelse. De svenskfödda har däremot mindre risk att bli socialbidragstagare, oavsett utbildningsnivå, jämfört med de olika invandrarkategorierna.

Som förväntat påverkas socialbidragstagandet av arbetslösheten. Intressant är dock att arbetslösheten i respektive region påverkar socialbidraget för utländskt födda personer i något högre grad, än vad den gör för de svenskfödda. Troliga förklaringar till det kan vara att arbetslösheten drabbar de utländskt födda stort sett hårdare, då de ofta har en mindre stabil situation på arbetsmarknaden och saknar arbetslöshetsförsäkring i högre grad än svenskfödda.

Något förvånande framkommer inga signifikanta skillnader vid kontroll för bostadsorten. För att den starka segregationens troliga inverkan ska framkomma, bör undersökningen göras på en mer detaljerad geografisk nivå än vad som görs här.

Det är inte alldeles enkelt att tolka oddskvoterna i den logistiska regressionen. Mer illustrativt blir det istället om räknar om till sannolikheter. I nästa tabell använder vi koefficienterna i den logistiska regressionen för att räkna ut sannolikheten för olika typfall av individer, för att därmed lättare kunna se resultatet av olika faktorerers inverkan.

**TABELL 3.** Sannolikheten att uppbära socialbidrag 1995 för en 40-årig ogift kvinna som är boende i storstad med en arbetslöshet på 8 procent (baseras på tabell 2, modell 2).

| <i>År i landet</i>    | <i>Grundskola</i> | <i>Gymnasium</i> | <i>Högskola</i> |
|-----------------------|-------------------|------------------|-----------------|
| <b>Svensk</b>         | 7                 | 4                | 1               |
| Norden                |                   |                  |                 |
| 0–5 år                | 21                | 18               | 11              |
| 6–15 år               | 7                 | 5                | 3               |
| 16–27 år              | 4                 | 3                | 1               |
| <b>Västeuropa</b>     |                   |                  |                 |
| 0–5 år                | 12                | 10               | 6               |
| 6–15 år               | 4                 | 2                | 1               |
| 16–27 år              | 2                 | 1                | 1               |
| <b>Östeuropa</b>      |                   |                  |                 |
| 0–5 år                | 28                | 34               | 30              |
| 6–15 år               | 7                 | 5                | 4               |
| 16–27 år              | 2                 | 2                | 1               |
| <b>Sydeuropa</b>      |                   |                  |                 |
| 0–5 år                | 64                | 69               | 65              |
| 6–15 år               | 21                | 15               | 11              |
| 16–27 år              | 11                | 11               | 5               |
| <b>Mellanöstern</b>   |                   |                  |                 |
| 0–5 år                | 62                | 68               | 64              |
| 6–15 år               | 25                | 19               | 15              |
| 16–27 år              | 10                | 10               | 5               |
| <b>Övriga världen</b> |                   |                  |                 |
| 0–5 år                | 51                | 57               | 53              |
| 6–15 år               | 17                | 13               | 10              |
| 16–27 år              | 6                 | 7                | 3               |

Vi jämför alltså här hur sannolikheten för en storstadsboende, 40-årig ogift kvinna att bli socialbidragstagare varierar med olika utbildningsnivåer. För jämförbara utländskt födda beräknas också hur sannolikheten att bli socialbidragstagare varierar med vistelsetid i Sverige. Inverkan av bostadsorter prövas också. För en svenskfödd ser vi att utbildningsnivån minskar sannolikheten att bli mottagare av socialbidrag. Ju högre utbildning, desto lägre sannolikhet att bli socialbidragstagare.

Även för de utländskt födda personerna tycks utbildningsnivån påverka sannolikheten att behöva socialbidrag. Dock visar sig utbildningsnivån spela en mindre roll, och effekten av utbildningsnivån tycks skifta för olika invandrargrupper. Framför allt visar resultaten, att en högre utbildningsnivå minskar sannolikheten att behöva socialbidrag redan under de första fem åren i landet enbart för de nordiska och västeuropeiska invandrarna. Troligtvis är det enklare för dessa att använda sig av sin utländska utbildning även i Sverige, vilket ger dem ett bättre utgångsläge på arbetsmarknaden redan från början. I tabellen ser vi också att sannolikheten för fortsatt bidragstagande sjunker kraftigt efter de första fem åren i landet för de övriga invandrarna. Efter en period av sex till femton år i landet är sannolikheten för de nordiska och de väst- och östeuropeiska invandrarna att bli mottagare av socialbidrag, jämförbar med de infödda. För övriga invandrargrupper tar det ytterligare tid för att sannolikheten att motta socialbidrag ska bli jämförbar med de infödda. I tabellen ser vi att invandrare från Sydeuropa, Mellanöstern och s.k. övriga världen först efter en vistelsetid på cirka tjugo år har ett bidragstagande som kan jämföras med de svenskföddas.

För dessa grupper av invandrare spelar utbildningsnivån en mindre roll i början av vistelsen i landet. Efter några år visar sig dock utbildningsnivån ha en positiv effekt även för dessa invandrare. Ett intressant resultat är också, att risken att bli socialbidragstagare minskar dramatiskt även för de lågutbildade grupperna efter en längre vistelsetid i landet. Med andra ord framgår här vistelsetidens betydelse klart. Denna faktor tenderar att vara central för att förstå invandrarnas socialbidragstagande. Ju längre tid i landet desto lägre sannolikhet att behöva motta socialbidrag. Detta tycks gälla samtliga invandrargrupper.



## Vad kan vi lära av den nya forskningen?

Invandrarnas socialbidragsmottagande har varit ett omdiskuterat ämne under de senaste åren. Den offentliga statistiken visar att deras socialbidragstagande ökat dramatiskt i förhållande till de svenskfödda. Under hela 1990-talet utgjorde de utländska hushållen, inklusive flyktinghushåll, cirka 30 procent av samtliga bidragshushåll och erhöll nästan hälften av det totala utbetalade bidragsbeloppet (SOU 2000: 3). Syftet med detta kapitlet är framför allt att undersöka socialbidragstagandet under en längre följd av år, för att därmed kunna säga något om varaktigheten i invandrarnas socialbidragsmottagande jämfört med svenskers. Med invandrare i denna undersökning avses personer som är utrikes födda. Detta är en viktig bestämning jämfört med den officiella socialbidragsstatistiken, som endast redovisar uppgift om utländskt medborgarskap. Personer födda utomlands, som varit i Sverige under en längre tid, har ofta hunnit bli svenska medborgare och betraktas därefter som svenskar i statistiken.

Vid årliga mätningar framstår även de utrikes födda som klart överrepresenterade bland socialbidragstagarna. Men då vi vet, att stor del av invandrargruppens socialbidragstagande kan tillskrivas de nyanlända, vilka ofta genomgår introduktionsprogram med svenskundervisning, är det mer intressant att studera socialbidragstagandet efter det att invandraren har varit i landet under några år. Vi förväntar oss, att invandraren kommer att bli ekonomiskt integrerad efter en viss period i landet. Det intressanta är att studera i vilken takt detta sker, samt när invandraren, i ekonomiskt hänseende, kan bli jämförbar med en motsvarande svenskfödd. I detta kapitel studeras just vad som händer med olika invandrare, dels beroende på när de kom till landet, dels hur vistelsetiden påverkar dessa olika grupper. Som förväntat minskar socialbidragstagandet i takt med vistelsetiden i landet. Detta gäller oavsett från vilket land man kommer och när man anlände till Sverige. Denna undersökning visar, att vistelsetiden i landet minskar risken att bli socialbidragstagare för samtliga invandrargrupper. Detta gäller oavsett varifrån personen kommer och vilka skäl som finns för invandringen. När invandraren har varit i landet i cirka femton år, så har han i genomsnitt socialbidrag i samma grad som en infödd person.

Men invandrarnas socialbidragstagandet låter sig inte lätt analyseras. Å ena sidan är invandrargruppen i sig en mycket heterogen kate-

gori, med mycket lite gemensamt utöver att de är födda utom Sverige. Å andra sidan är invandrargruppen som helhet inte heller lämplig för jämförelse med svenskbefolkningen. Invandrarbefolkningen skiljer sig från den svenskfödda på en rad punkter, t.ex. åldersfördelning, regional fördelning och utbildning. Med hjälp av statistiska modeller försöker vi här se om dessa olikheter kan förklara invandrarnas höga socialbidragstagande. Men även efter en sådan analys kan vi konstatera, att socialbidragstagandet är högre bland de utrikes födda. I vilken takt invandrarnas socialbidragstagande blir jämförbart med de svenskföddas varierar dock mellan olika invandrargrupper och t.ex. den enskildes utbildningsnivå. Vissa invandrare har lättare att använda sin utbildning även som nyanlända i landet, medan det tar längre tid för andra. Men resultaten här visar även att grupper som vid ankomsten har mycket högt socialbidragstagande, lyckas komma ur socialbidragstagandet efter ett antal år i landet.

Orsakerna till att en individ tvingas söka socialbidrag måste sökas på olika håll. Genom att analysera invandrarnas positioner i olika försörjningssystem, framkommer ofta att de har en svag eller marginell ställning i ett eller flera av dessa system. Invandrarna har dels en svag position på arbetsmarknaden, dels omfattas de i betydligt lägre grad av socialförsäkringssystemen än motsvarande svenskfödda personer. Detta bidrar till att de vid ekonomiska svårigheter allt oftare och snabbare hänvisas till socialbidragsförsörjning. Det betyder att en invandrare i Sverige har en mer osäker försörjningssituation än en motsvarande svensk. En svenskfödd person har ofta flera olika alternativ vid försörjningssvårigheter. En svenskfödd har ofta ett kontaktnät av vänner och familj som kan vara tillfälligt stöd i en ekonomisk nödsituation. Inte sällan så utbetalas arbetslöshetskassa vid arbetslöshet, sjukpenning om individen är sjuk eller pension om personen på grund av ålder inte arbetar. För många invandrare står inte dessa möjligheter till buds. För invandrare som ännu inte lyckats etablera sig på arbetsmarknaden, är socialbidragsförsörjning det enda möjliga alternativet.

# Arbete med socialbidrag – organisation, metoder och insatser

ÅKE BERGMARK

Sett till sin omfattning är socialbidragen tveklöst ett av de mest betydelsefulla områdena för socialt arbete. Behov av ekonomisk hjälp är det vanligaste skälet till att människor kommer i kontakt med socialtjänstens individ- och familjeomsorg, socialbidrag utgör också där den kostnadsmässigt största enskilda biståndsinsatsen. Att arbeta med socialbidragshandläggning är en av de vanligaste arbetsuppgifter som socialarbetare ställs inför. Också socialpolitiskt intar socialbidragen en nyckelposition då samspelet mellan strukturella förhållanden och individuella svårigheter generellt sett är tydligare än inom närliggande områden.

Under de senaste decennierna har denna relativa betydelse också avsatt spår i form av allt mer forskning på området. Det största intresset har då riktats mot de grupper som mottar bidrag – det vill säga klienterna – och de omständigheter som föranleder deras bidragsbehov eller förklarar deras utsatthet. Mycket av den klientforskning som bedrivits har också, om än på olika sätt, haft en uttalat socialpolitisk profil, det vill säga att man försökt fånga betydelsen av olika strukturella förhållanden eller den välfärdspolitik som förs. En annan inriktning har fokuserat själva mötet mellan handläggare och klient och de processer som utvecklas dem emellan (se t.ex. Westlund, 1998 eller Hydéns kapitel i denna bok).

När det gäller själva innehållet i det arbete som bedrivs med socialbidrag och socialbidragstagare har forskningen i huvudsak begränsats till enskilda kommuner eller enbart behandlat ett visst bestämt arbetsätt (se t.ex. Isaksson m.fl., 1993; Westlund, 1995; Mosesson & Jöns-

son, 1998; Steen & Sundberg, 1999). Inriktningen här har erbjudit möjligheter till fördjupning och vardagsnära skildringar, men lämnat en stor kunskapslucka när det gäller översikt och generaliserbarhet. I allt väsentligt har det saknats empiriska data som tar sikte på att beskriva det samlade utbudet av arbetssätt och organisationsformer. Andra, mer översiktliga, framställningar har haft en mer inventerande ansats men brustit när det gäller systematik och källkritik (Socialstyrelsen, 1990 a). Hänvisningar till arbetets innehåll har därför ofta baserats på förhållandevis grova generaliseringar av sådant som gjort sig gällande i den allmänna debatten eller på slutsatser som kunnat dras av isolerade lokala iakttagelser.

I detta kapitel skall resultaten från en nyligen genomförd undersökning av organisation och metoder inom individ- och familjeomsorg presenteras. Materialet i undersökningen utgörs av en enkät ställd till ett representativt urval av Sveriges kommuner, där arbetet för missbrukarvård, barn- och ungdomsvård och arbete med socialbidrag har behandlats inom ramen för separata frågeformulär.<sup>1</sup> Här kommer de data som handlar om socialbidraget att lyftas fram. Det handlar i allt väsentligt om en inventerande framställning, där syftet snarare är översikt än fördjupning.

## Metoder för socialbidrag?

Av beskrivningen i mitt andra kapitel i denna bok (kapitel 9) framgår att det finns en mängd olika funktioner kopplade till arbetet med socialbidrag. Grundläggande är å ena sidan att utreda och besluta om bistånd och å andra sidan insatser som syftar till att göra bidragstagarna oberoende av hjälp. Medan det förra i huvudsak förutsätter en god administrativ skicklighet så aktualiserar det senare en form av professionell kompetens som ligger närmare det vi vanligtvis betraktar som socialt arbete. Vid sidan av dessa huvuduppgifter är området utsatt för ett korstryck av, många gånger motstridiga, förväntningar från en mängd olika håll. Det handlar då om sådant som önskemål om att hålla kostnaderna för bidragen nere, ett ansvar för att bevaka klienternas rätt och intressen samt att hantera en mer eller mindre allmän oro för att

---

1. Se Bergmark & Lundström (1998) för en närmare beskrivning av studiens uppläggning.

bidragen missbrukas på olika sätt. Det är i detta korstryck som metoder på området har att utvecklas.

När det gäller arbete med socialbidrag finns det emellertid anledning att ställa frågan om i vilken utsträckning stabila eller tydligt urskiljbara metoder överhuvudtaget existerar. Ser vi till litteraturen på området innehåller den ytterst få konkreta modeller för hur arbetet skall bedrivas, och går vi till den professionella diskursen blir resultatet i allt väsentligt lika magert. Metodbegreppet är dock i sig allt annat än entydigt, och vad som krävs för att vissa handgrepp eller förhållnings-sätt skall betraktas som en metod är inte bara oklart i förhållande till den praktiska verksamhet som förekommer, utan också i teoribildningen på det sociala området i stort. Ser vi till litteraturen i socialt arbete kan de olika försöken att närmare fastslå innebörden i begreppet betecknas som sinsemellan väsensskilda till såväl struktur som innehåll (Roberts, 1990). I vissa definitioner nöjer man sig med att hänvisa till olika nivåer och funktioner för det sociala arbetet – t.ex. individ-, grupp- eller samhällsinriktat arbete (Zastrow, 1995; Payne, 1996). Vanligare är dock att systematik, ändamålsenlighet och planering framhålls. Metoder betraktas då som områdesspecifika strategier för social intervention, mer eller mindre tillgängliga för alla som arbetar inom en viss del av socialt arbete (Haines, 1978). I den kanske mest refererade definitionen på området beskrivs metod som ”... an orderly systematic mode of procedure” (Bartlett, 1958, s. 7). En liknande avgränsning gör Siporin (1975) som talar om ”... the ‘how’ of helping, of purposeful planned, instrumental activity through which tasks are accomplished and goals are achieved” (s. 43). För att vi skall kunna tala om en metod i enlighet med dessa definitioner förutsätts att de handgrepp som tillämpas är strukturerade på ett tydligt och reproducerbart sätt.

För såväl socialt arbete i sin helhet som för socialbidragsområdet gäller dock att tydliga och reproducerbara metoder av ovanstående slag är sällsynta. Kännetecknande för de metodsträvanden som förekommer är istället att de i allmänhet är intimt kopplade till olika organisatoriska lösningar eller till satsningar på vissa klientgrupper. Här är i regel ambitionen – vad man vill uppnå och vilka man vill nå – mer tydligt avtecknad än själva arbetssättet. I andra fall hänvisas till sådant som mer allmänt beskriver formen för en viss typ av åtgärd. Givet dessa förutsättningar kan man tala om fyra olika uttryck för metoder på området:

- organisatoriska lösningar med metodologiska förtecken
- riktade satsningar
- allmänna insatser
- generella och områdesspecifika metoder

När kommunal och professionell policy utvecklas i socialbidragsarbetet är det i regel förändringar, nysatsningar eller förstärkningar i anslutning till någon av dessa punkter det handlar om. Variationen i fråga om vilken faktisk utformning arbetet får och med vilken grad av medvetenhet det utformas är – att döma av det som faktiskt dokumenteras – ansenlig.

## Organisering med metodologiska förtecken

En väsentlig del av de metoddiskussioner som förts och den metodutveckling som eftersträvats under de senaste decennierna har primärt kommit att handla om organisationsförändringar. Metodvalen har med andra ord utgjort integrerade delar av de organisationsformer som förekommit, om än ofta med ett otydligt innehåll. Att en viss organisationsform kan ha metodologiska förtecken innebär att man via sådant som ansvarsfördelning, ärendegång m.m. söker åstadkomma förändringar av ärendearbetets kvalitet och resultat i olika avseenden. Det kan handla om sådant som att stärka klientens ställning, att minska avståndet mellan handläggare och klient eller att effektivisera enskilda funktioner. En av den svenska socialvårdens mest grundläggande vattendelare när det gäller organisering har under ett antal decennier varit frågan om i vilken utsträckning ärendearbetet skall vara integrerat eller specialiserat. Integrerade lösningar innebär att i stort all individ- och familjeomsorg hanteras inom ramen för en och samma arbetsgrupp, och vid specialisering är ansvarsområdena uppdelade mellan olika enheter som till exempel ekonomigrupp, missbruksenhet och barn- och familjegrupp. Generellt sett anses den integrerade organisationen befördra generalistkompetens och ”helhetsbedömningar”, medan specialiserade enheter anses möjliggöra utvecklingen av ett mer områdesspecifikt yrkeskunnande (Pettersson, 1986).

Ser vi till socialbidragsområdet har frågan om integration eller specialisering utgjort ett vägval som varit föremål för diskussion sedan 1970-talets inledning. Vid den tiden drev radikala krafter krav på att

delar av socialbidragshandläggningen skulle avskiljas från det övriga sociala arbetet och istället skötas av försäkringskassan (SOU 1977:40). Tanken var att ett av staten finansierat och administrerat socialförsäkringstillägg (SOFT) skulle ersätta socialbidragen för vissa grupper av hjälptagare. Denna lösning kom aldrig att genomföras, men ser vi till den faktiska utvecklingen kan vi konstatera att mycket av det som hänt i kommunerna de senaste två årtiondena, i praktiken är återspeglingsbilder av det som förespråkades i 70-talsdebatten. En lång rad kommuner har infört särskilda ekonomigrupper (med ansvar för all handläggning av socialbidrag) och förenklad handläggning (SOFT, EGT,<sup>2</sup> m.m.) för vissa typer av löpande ärenden.

I tabell 1 nedan visas hur tyngdpunkten är fördelad när det gäller graden av specialisering i socialbidragsarbetet, det vill säga hur vanligt förekommande renodlade ekonomigrupper och SOFT/EGT-lösningar är.

I en överväldigande majoritet av fallen bedrivs arbetet inom specialiserade ekonomi- eller socialbidragsenheter. Av en följdfråga som ställdes framgår att dessa i regel (till 77 procent) har ett i det närmaste heltäckande ansvar för handläggningen av ekonomiskt bistånd. Två tredjedelar av de studerade enheterna utnyttjar förenklad handläggning, vilket vanligtvis innebär att handläggare och klient träffas mer sällan, att utredningarna koncentreras på renodlat ekonomiska omständigheter och att handläggningen i huvudsak sköts av utredningsbiträden (utan socionomutbildning eller annan akademisk utbildning). Förenklad handläggning reserveras dock i normalfallet för en viss typ av ärenden. Enkätsvaren visar att det vanligaste (60 procent) är att det handlar om ”ärenden där försörjningsproblematiken är stabil över tid och dessutom okomplicerad” – det vill säga att bidragsbehovet inte är

**TABELL 1.** Organisering av socialbidragsarbetet med avseende på grad av specialisering. Procent (N=147).

|  |                   |
|--|-------------------|
| Arbetet bedrivs inom en särskild enhet (ekonomigrupp e. dyl.)? | Ja: 87<br>Nej: 13 |
| Förekomst av förenklad handläggning (SOFT, EGT)?               | Ja: 64<br>Nej: 36 |

2. EGT (Ekonomisk grundtrygghet)

tillfälligt samt orsaken till det uppenbar och (i många fall) utan kopplingar till psykosociala problem av olika slag. Många enheter (25 procent) handlägger i stort sett alla mer långvariga ärenden inom SOFT/EGT-grupperna, utan någon form av avgränsning utifrån komplexitetsgrad. När det gäller den förenklade handläggningen frågades också efter vilka som arbetade med dessa ärenden. Det framkom då att ansvaret till övervägande del (68 procent) uteslutande vilar på ej socio-nomutbildad personal, det vill säga på kanslisters och liknande. I övriga fall delas ansvaret mellan socionomer och icke-socionomer.

Rörelsen mot ökad grad av specialisering är en av de viktigaste förändringarna av socialbidragsområdet under senare tid. Ändå är den, till sitt innehåll, förvånansvärt outforskad. Det finns för närvarande ytterst lite av systematiserad kunskap om vilka rutiner, arbetssätt och bedömningsgrunder som utvecklas inom de olika former för mer renodlad handläggning som existerar. Från att tidigare ha drivits med mer av ideologiska och professionella förtecken (att skilja på pengar och annan behandling och att utveckla specialistkompetens) har mycket av specialiseringen under 1990-talet primärt motiverats av föreställningar om besparingar och möjliga rationaliseringsvinster. Vad en högre grad av specialisering i dagsläget egentligen representerar är därför inte möjligt att avgöra med mindre än att man faktiskt studerar det i detalj.

Ett annat inslag i individ- och familjeomsorgens organisatoriska uppbyggnad som, åtminstone i vissa sammanhang, sätts med metodologiska förtecken är de mottagningsgrupper som inrättats. Tanken bakom dessa är bl.a. att den initiala kontakten är viktig för att kunna artbestämna de bidragssökandes problem och att avgöranden avseende vem som skall få sin sak prövad mer ingående kräver en särskild kompetens.<sup>3</sup> Mottagningsgrupperna kan variera till sitt innehåll efter vilka som hänvisas till dem och vilken typ av bedömning det handlar om. Bland de undersökta enheterna använder sig drygt hälften av mottagningsgrupp. I tabell 2 redovisas vilken typ av ärenden som hänvisas till mottagningsgrupperna och vilket syfte de förväntas fylla.

I de flesta fall används mottagningsgruppen enbart i socialbidragsärenden. Också detta representerar en form av specialisering, där personalen förväntas utveckla en speciell kompetens för initiala kontakter.

3. För en vidare diskussion av s.k. gatekeeping-funktioner, se kapitel av Minas och Stenberg i denna bok.



TABELL 2. Mottagningsgrupper – typ av ärenden och syfte. Procent (n=81).

|  |    |
|--|----|
| <i>Typ av ärenden som hänvisas till gruppen:</i>   |    |
| Enbart de som söker ekonomiskt bistånd   | 64 |
| Alla som söker hjälp, oavsett problem  | 31 |
| Annat  | 5  |
| <i>Syfte med gruppen (flera alternativ har kunnat anges):</i>                                  |    |
| Att göra en mer genomgripande inledande utredning  | 81 |
| Att hänvisa de som primärt bör utnyttja andra former av socialpolitiskt stöd till rätt instans | 76 |
| Att kunna hänvisa till rätt del av individ- och familjeomsorg                                  | 62 |

Av tabellen framgår att utredningsaspekten dominerar detta arbete, men att hänvisningar till andra myndigheter eller andra delar av socialtjänsten också är centrala funktioner. Vidare analyser av materialet visar att det finns ett mycket klart samband mellan förekomst av mottagningsgrupp och förekomst av förenklad handläggning, det vill säga att olika renodlade funktioner (här handläggning av nya respektive långvariga ärenden) tenderar att uppträda tillsammans.<sup>4</sup>

## Riktade satsningar och allmänna insatser

Vid sidan om organisatoriska lösningar av olika slag är satsningar på särskilda grupper ett av socialtjänstens mest beprövade grepp. En ”satsning” inbegriper i regel identifieringen av en särskilt angelägen klientkategori och någon form av riktade åtgärder för att komma till rätta med de problem som finns i gruppen. Satsningar genomförs ofta i projektform under begränsade perioder och är många gånger ett sätt för en förvaltning att visa handlingskraft och reagera på politiska signaler. I det aktuella materialet ställdes också frågan om vilka satsningar som förekom på området. Utfallet kan studeras i tabell 3 (på nästa sida).

Två slutsatser kan dras av fördelningen ovan: för det första att satsningar på definierade klientkategorier utgör ett mycket vanligt och sannolikt också centralt inslag i arbetet, för det andra att satsningarna

4. Ett samband som kvarstår också när man kontrollerar för kommunens/distriktets storlek.

**TABELL 3.** Klientgrupper som är föremål för satsningar inom socialbidragsområdet. Procent (n=147)

|  |    |
|--|----|
| Arbetslösa ungdomar                    | 60 |
| Långtidsarbetslösa                     | 45 |
| Arbetslösa med invandrarbakgrund       | 32 |
| Långvariga bidragstagare               | 31 |
| Arbetslösa generellt                   | 26 |
| Bidragstagare med psykosociala problem | 23 |
| Invandrare generellt                   | 8  |
| Ensamstående kvinnor/mödrar            | 8  |

på socialbidragsområdet framförallt handlar om grupper med någon form av arbetslöshetsproblematik.<sup>5</sup> Vidare kan konstateras att de grupper som toppar tabellen vid en omedelbar betraktelse kan betraktas som rimliga objekt för riktade åtgärder – sett till deras relativa storlek och generella problem att bryta bidragsberoendet.

Ser vi till *innehållet* i de satsningar som förekommer ger tabellen ingen vägledning. Sannolikt är de i varierande grad kopplade till någon klart artikulerad metodik eller överväganden om hur insatserna skall utformas. Dokumentationen på detta område är på det hela taget mycket sparsam. Vissa lokala redogörelser i form av projektbeskrivningar och dylikt finns visserligen, men tyvärr allt för ofta i en form som snarare återger uppgjorda planer än realiserade åtgärder. Måldokument av detta slag stannar också påfallande ofta vid en beskrivning av *formen* för arbetet, uttryckt i formuleringar som ”att utveckla samarbete med arbetsförmedlingen”, ”tätare kontakter” och ”att sammanföra människor med en likartad problematik”. Redovisningar som gör olika satsningar reproducerbara, det vill säga möjliga för andra att upprepa i detalj, finner man ytterst få exempel på.

Detsamma kan sägas om den typ av allmänna insatser som på många håll utgör ett mer permanent inslag i det sociala arbetets åtgärdsarsenal. Här är stödsamtal den kanske viktigaste, eller åtminstone vanligaste, formen. I den aktuella studien framkom också att stödsamtal

5. En jämförelse mellan individ- och familjeomsorgens olika områden visar att satsningar på definierade klientgrupper är vanligare på socialbidragsområdet än inom barn- och ungdomsvård respektive missbrukarvård (där det är minst vanligt) (Bergmark & Lundström, a.a.).

har en mycket stor spridning inom alla delar av individ- och familjeomsorg, om än inte fullt lika vanligt förekommande i socialbidragsarbetet (58 procent) som inom individ- och familjeomsorgens övriga delar (75 procent). Mot bakgrund av att barnavård och missbrukarvård innehåller ett mer direkt behandlingsansvar är inte detta direkt uppseendeväckande, möjligen kan man förvånas över att skillnaden inte är större. Av den följdfråga som ställdes om stödsamtalens innehåll framkom att denna insats endast undantagsvis (endast i vart tionde fall där stödsamtal förekom) utformats med utgångspunkt från någon klart artikulerad metod eller modell. En närmare granskning av de svar där man hävdade att man faktiskt utnyttjade en viss metodik visade dessutom på ett mycket varierande innehåll och att ett begrepp som ”stödsamtal” i praktiken tycks knytas till lite av varje inom det sociala arbetet. Den enda gemensamma nämnaren tycks vara formen (samtal) och – möjligen – syftet (stöd).

Av de mer konkreta insatser som förekommer i socialbidragsarbetet är ekonomisk rådgivning den kanske mest etablerade. Av de undersökta förvaltningarna uppgav tre fjärdedelar att man systematiskt arbetade med detta. I en påföljande fråga fick man närmare ange hur – det vill säga vem som ansvarar för den konkreta hjälpen – och till vilka insatsen i första hand riktar sig. Detta redovisas i tabell 4.

Det vanligaste sättet att hantera ekonomisk rådgivning är via remittering till kommunens budgetrådgivare. Karaktären på det arbete som bedrivs vid dessa enheter beskrivs mer ingående på annat håll i

**TABELL 4.** Ekonomisk rådgivning – ansvar och målgrupper. Procent (n=110).

|   |    |
|---|----|
| <i>Hur hjälpen förmedlas (flera svarsalternativ möjliga):</i>                       |    |
| Genom remittering till kommunens budgetrådgivare                                    | 62 |
| Av socialsekreterare särskilt avdelade för detta                                    | 19 |
| Av handläggare som en del av det löpande arbetet                                    | 42 |
| På annat sätt   | 19 |
| <i>Till vilka hjälpen ges/riktar sig (flera svarsalternativ möjliga):</i>           |    |
| Alla som begär hjälp av detta slag  | 71 |
| Hushåll med skuldproblem  | 67 |
| Hushåll med återkommande socialbidragsbehov p.g.a. svårigheter att hantera ekonomin | 59 |
| De som stadigvarande lever med små ekonomiska marginaler                            | 17 |

denna bok (se Dellgrans kapitel), men mer generellt kan det vara rimligt att anta att detta innebär en högre grad av enhetlighet och kanske också kompetens än vad övriga alternativ ovan erbjuder. Att socialsekreterare inom den egna organisationen avdelas för att ansvara för den ekonomiska rådgivningen bör också verka i riktning mot ökad sakkompetens, men inom ramen för denna lösning finner vi sannolikt en förhållandevis stor variation ifråga om hur rådgivningen går till. Den största osäkerheten gäller dock de insatser som förmedlas inom ramen för det vanliga klientarbetet. Man kan på goda grunder misstänka att utformningen här ofta är mer ad hoc-artad och direkt avhängig handläggarnas personliga egenskaper.<sup>6</sup> En vidare analys av hur de olika svarsalternativen fördelar sig visar att remittering till kommunal budgetrådgivare och särskilt avdelade socialsekreterare tenderar att vara ömsesidigt uteslutande, medan förmedling av hjälpen som en del av det löpande arbetet ofta uppträder samtidigt med övriga lösningar.

När det gäller frågan om vilka som görs till föremål för hjälpen förefaller det, av svaren att döma, som det överlag finns en beredvillighet att ta emot såväl dem som själva efterfrågar hjälp som att mer regelmässigt ställa sig till förfogande i ärenden där man kunnat konstatera olika problem på konsumtions-/utgiftssidan. Öppenheten är med andra ord stor och sannolikt saknas i många fall en klar policy för vilka ärenden man tänker sig att ta emot. I vilken utsträckning det finns tankar eller riktlinjer kring vilka man aktivt arbetar för att få in i ekonomisk rådgivning – eller där man till och med regelmässigt erbjuder eller kräver det – går inte att uttala sig om utifrån det aktuella materialet. Vad som däremot visar sig vid en mer ingående granskning av de två frågeställningar som inryms i tabell 4, är att inga direkta samband tycks föreligga mellan hur hjälpen förmedlas och till vilka den riktar sig.<sup>7</sup>

6. Ett annat uttryck för att ekonomisk rådgivning är ett centralt inslag i arbetet är att "ekonomisk rådgivning/hushållsekonomi" är det allra vanligaste när det gäller vilket slag av internutbildning kommunen bekostat på området. I totalt 50 procent av de undersökta enheterna har utbildning med denna inriktning förekommit under de senaste tre åren. Allra vanligast förekommande är det i de förvaltningar som systematiskt erbjuder ekonomisk rådgivning via socialsekreterare särskilt avdelade för ändamålet (76 procent) och i de fall där insatsen görs som en del av det löpande arbetet (65 procent).

7. Testat med vart och ett av de möjliga alternativen i form av dummyvariabel och med gamma-koefficienter som sambandsmått. Med samtliga alternativ i övre delen av tabellen ställda mot alternativen i den nedre delen understiger aldrig p-värdet 0,1.

## Tillämpade metoder

Ser vi till det som allmänt brukar betecknas metoder i socialt arbete så handlar det om mer eller mindre sammansatta interventioner i människors liv, där avsikten är att utreda deras situation eller i något avseende förmå dem att förändra sitt beteende eller påverka deras livsvillkor. För att man skall kunna tala om en metod förutsätts ofta också någon form av varaktighet, det vill säga att interventionerna inte bara inträffar tillfälligtvis eller i enstaka fall. Teoretisk förankring betraktas vanligtvis inte som en nödvändig förutsättning, även om en viss teoriunderbyggnad i normalfallet bidrar till att öka enskilda metoders legitimitet.

Fältet socialt arbete inrymmer såväl generella som mer områdes-specifika metoder. De förra är tillämpliga på flera olika områden, medan de senare har ett innehåll som är specifikt avpassat efter ett visst problemområde. Socialbidragsarbete innehåller i jämförelse med övriga delar av individ- och familjeomsorg förhållandevis litet av områdes-specifika metoder (Bergmark & Lundström, a.a.). Inom barn- och missbrukarvård har det under senare år introducerats ett antal olika modeller för diagnostisering, handläggning och behandling. För arbetet med ekonomiskt bistånd har det varit betydligt mer tunnsått. Bortsett från den utveckling som skett när det gäller rutiniseringen av själva utredningsförfarandet med hjälp av ADB-stöd (Socialstyrelsen 1999d), så är den enda någorlunda sammanhållna och tydligt beskrivna arbetsmetod som på allvar vunnit terräng under senare år den s.k. Uppsalamodellen (Rönnlund, 1992) – en modell som haft stor genomslagskraft, men som också mött mycket kritik (Länsstyrelsen Uppsala län, 1993; Karlsson, 1995). I tabell 5 (på nästa sida) redovisas i vilken utsträckning Uppsalamodellen praktiseras och vilka delar av den som fått genomslag.

Av tabellen kan utläsas att en fullt genomförd tillämpning av Uppsalamodellen är mycket ovanlig. Däremot har så mycket som fyra av tio kommuner tagit intryck av modellen och använder sig av vissa tankar eller inslag i den.<sup>8</sup> Vad man framförallt tycks ha tagit fasta på är idén att klienterna bör ta ett större eget ansvar, skärpta krav på aktivt

8. Att avsteg från Uppsalamodellen i Eileen Rönnlunds tappning görs av kommuner som uttryckligen strävar att arbeta efter metoden framkommer också i en studie av Sjöbo kommun (Jansson, 1998). Skälen är i huvudsak arbetsbelastning och strävan efter en lokal anpassning av metodiken.

TABELL 5. Tillämpning av s.k. Uppsalametodik i socialbidragsarbetet. Procent

|  |       |
|--|-------|
| Modellen tillämpas fullt ut  | 1     |
| Modellen tillämpas i modifierad form/till vissa delar                                | 41    |
| Modellen tillämpas inte alls   | 58    |
|  | n=147 |
| <i>Om "i modifierad form/till vissa delar" – Hur?<br/>(flera alternativ möjliga)</i> |       |
| genom att generellt arbeta mot att klienten tar ett större eget ansvar               | 80    |
| genom tätare och mer omfattande kontakter med klienterna                             | 67    |
| genom skärpta krav på aktivt arbetssökande – för definierade grupper                 | 56    |
| genom skärpta krav på aktivt arbetssökande – för alla                                | 34    |
| genom en generellt större återhållsamhet avseende rätten till bistånd                | 15    |
|  | n=61  |

arbetssökande och tätare kontakter med klienterna. Sammantaget beskriver visserligen allt detta, ytligt sett, relativt väl Uppsalamodellens huvudsakliga innehåll, även om man på goda grunder kan misstänka att den praktik som gömmer sig bakom uttryck som "större ansvar", "skärpta krav" och "tätare kontakter" är av mycket varierande karaktär. Den iakttagna tillämpningen kan därför sannolikt mer beskrivas som en rörelse mot *ökade* inslag av sådant som krav och kontroll, än ett utövande av en sammanhållen och generellt applicerbar metodik. Sannolikt är också att mycket av detta är en del av en utveckling som, under trycket av ökade socialbidragskostnader och försämrade kommunal ekonomi, skett oberoende av de impulser och tankegångar som förmedlats via Uppsalamodellen. Ändå är andelen som anger att de tillämpar modellen "fullt ut" överraskande låg. En förklaring kan vara att modellen uppfattas som så pass kontroversiell att de svarande blir återhållsamma i sina svar. En annan att "fullt ut" är ett alltför uppfordrande uttryck, och att man inte tycker sig behärska arbetssättet till fullo eller att man genom anpassning till lokala förutsättningar avviker på viktiga punkter.

Vilka kommuner är det då som tagit till sig metodiken? Vid en granskning av sambanden med övriga variabler i materialet framkom-

mer i stort sett ingenting. Det finns med andra ord inga kopplingar till organisationsmodell, satsningar eller tillämpning av metoder i övrigt. Det enda signifikanta sambandet uppstår i förhållande till *utbildning* i Uppsalametodik – en trivial, men ändå relativt viktig iakttagelse. Av de sammanlagt 63 kommuner som på något sätt använder metoden har 40 procent också haft utbildning i den (att jämföras med 12 procent i övriga fall).

Företrädare för socialbidragsarbetet i de studerade kommunerna fick också ange vilka metoder som i övrigt tillämpades, se tabell 6. De ombads att enbart ta upp sådant som praktiserades i betydande omfattning eller utgjorde en uttalad del av deras arbetssätt.

Med undantag för ”Hallstahammarmodellen” – som något förenklat uttryckt innebär att motprestationer i form av arbete åt kommunen kopplas till rätten för bidrag – är ingen av metoderna ovan exklusivt avpassade till socialbidragsområdet. Tvärtom handlar det annars genomgående om modeller med en mer allmän tillämpbarhet, det vill säga sådant som också används inom missbrukarvård och inom barn- och ungdomsvård. Det gäller till exempel den dominerande kategorin motivationsarbete som också är den mest angivna metoden inom missbruksarbetet. För socialbidragsområdet rör det sig sannolikt i första hand om åtgärder som antingen syftar till att hjälpa klienter med bristande självförtroende och handlingskraft, eller om att inskräpa arbets- och försörjningsmoral hos klientgrupper där försörjningsviljan inte uppfattas vara den rätta. Ingenting talar dock för att detta är ett arbete som bedrivs med någon form av enhetlighet eller med handgrepp hämtade från någon mer sammanhållen struktur. Därför bör siffran när det gäller motivationsarbete tolkas med viss försiktighet.

**TABELL 6.** Metoder som praktiseras i socialbidragsarbetet. Procent (n=147)

|   |    |
|---|----|
| Motivationsarbete                             | 68 |
| Lösningorienterat/lösningfokuserat arbete     | 36 |
| Nätverksarbete                                | 25 |
| Strukturinriktat arbete                       | 18 |
| Hallstahammarmodellen                         | 12 |
| Systemteoretiskt arbete                       | 10 |
| Psykodynamiskt arbete                         | 6  |
| Case-management                               | 3  |
| Advocacy – att företräda klienten inför andra | 3  |

Lösningsfokuserat arbete och nätverksarbete är arbetssätt där det i botten finns jämförelsevis mer av föreskrivna mått och steg när det gäller utförandet (se t.ex. Berg, 1996; de Shazer, 1994; Svedhem, 1996). Karaktären på dessa metoder är emellertid sådan att förekomsten i tabellen ovan måste betraktas som överraskande hög. Det finns goda skäl att fråga sig hur dessa metoder finner sin användning i arbetet med socialbidragen, i vilket syfte de används och hur relevanta de är för de uppgifter som är aktuella på området. Samma reflektioner kan göras i förhållande till de inte fullt lika vanliga kategorierna strukturinriktat arbete och systemteoretiskt arbete, där det möjliga metodinnehållet dessutom är avsevärt mer svårfångat. I bägge fall handlar det om be-teckningar som används för en mängd olika, inte sällan disparata, till-vägagångssätt.

## Avslutande diskussion

Man kan se på innehållet i ett kapitel som detta på ett antal olika sätt. Ett sätt att betrakta det hela är att se det som en genomgång av de be-grepp med vilka man beskriver – strukturerar och artbestämmer – sitt arbete. En verksamhet som socialt arbete med personer som söker eko-nomiskt bistånd innehåller inte bara en mängd olika arbetsmoment, utan också ett antal olika målsättningar och hänsynstaganden av skil-da slag. Den vokabulär som används och de kognitiva kategorier som utvecklas har sitt ursprung i såväl en professionell tradition som i ett politiskt-administrativt sammanhang. Det professionella inflytandet emanerar ur sådant som utbildning, legitimitetssträvanden och inom-disciplinära trender. På socialbidragsområdet finner man i jämförelse med övriga delar av individ- och familjeomsorgen – missbrukarvård samt barn- och familjevård – emellertid mindre tydliga avtryck av pro-fessionella impulser. Det som trots allt kan identifieras har också i hög utsträckning karaktären av ”det sociala arbetets allmängods”, medan de områdesspecifika inslagen är förhållandevis få. Det politiskt-administrativa sammanhanget inrymmer gällande regelverk (lagar, lokala riktlinjer), socialtjänstorganisationernas byråkratiska traditioner, loka-la politiska impulser och kommunalorganisatoriska trender. Inflytandet här kommer bland annat till uttryck i satsningar på särskilda grupper – där formen (satsning) är en väletablerad del av socialvårdens moderna



traditioner och där objekten (grupperna) ofta identifieras i en politisk diskurs.

Det går också att betrakta metod- och insatsbeskrivningarna med utgångspunkt från var man söker förlägga interventionerna, det vill säga i vilka delar av klienternas tillvaro man anser att förändringar bör ske för att bidragsberoendet skall kunna brytas. Med detta perspektiv blir metodinnehållet en återspeglning av hur man ser på orsakerna till bidragsbehovet – ett slags genomgång av hur problemkategorier konstrueras inom ramen för arbetet. Detta gäller dock med en viktig inskränkning: problemkonstruktioner som utvecklas inom ramen för en avgränsad praxis går i regel inte (eller åtminstone inte alldeles självklart) utanför sådant som man uppfattar att man kan förändra genom egna arbetsinsatser eller sådant som man upplever att man *har mandat* att förändra i sin yrkesutövning. Det skulle, när det gäller genomgången ovan, till exempel kunna förklara avsaknaden av metoder som handlar om att påverka samhällliga förhållanden eller metoder med en mer socialpolitisk udd. Att den samlade metodarsenalen i allt väsentligt inbegriper strategier för individuell förändring kan därför inte självklart tas som intäkt för att strukturella omständigheter skulle anses sakna betydelse. Sannolikt finns hos de allra flesta som arbetar med socialbidrag en väl utvecklad medvetenhet om det avgörande inflytande som arbetsmarknaden och det socialpolitiska skydds nätet i övrigt har på socialbidragstagandets variationer och enskilda människors försörjningsproblematik. Detta uppfattas dock, och i huvudsak på goda grunder, som förhållanden man i allt väsentligt saknar möjlighet att påverka. Inom ramen för den individuella orientering som därför dominerar i metodutbudet, är det emellertid möjligt att urskilja ett antal olika perspektiv på bidragsberoendets orsakssammanhang.

Störst spridning har metoder som på ett eller annat sätt utgår från att klientens *motivation* eller handlingskraft utgör ett avgörande hinder för självförsörjning – till exempel motivationsarbete eller Uppsalametodik. Det aktuella materialet tillåter inte några säkra slutsatser om innehållet i detta arbete, men med en hårddragning kan man påstå att det antingen handlar om att öka motivationen i sig eller formulera villkor för bidragen som får klienten att bete sig som om han vore mer motiverad (vilken tolkning man väljer är sannolikt i de flesta fall avhängigt hur man ideologiskt betraktar kontrollerande modeller av det slag som Uppsalamodellen representerar). Parallellt med detta finns

insatser av mer stödjande karaktär. Ytterst handlar också delar av detta om individuell motivation, men det finns goda skäl att anta att den huvudsakliga utgångspunkten för arbetet här är att man uppfattat en mer *sammansatt psykosocial problematik*. Stödsamtal är – trots den tidigare berörda osäkerheten om vad det egentligen innebär – det kanske tydligaste uttrycket för detta perspektiv. Sannolikt finns det också representerat i sådant som nätverksmetodik och lösningsfokuserat arbete. Ser vi till andra inslag i verksamheten så närmar man sig bidragsbehovet som ett *beteendeproblem*, vilket bäst kan avhjälpas med mer konkreta pedagogiska insatser av olika slag. Att lära klienterna att hantera sin ekonomi med hjälp av ekonomisk rådgivning är uttryck för ett sådant synsätt.

Slutligen är det också möjligt att se fördelningen över olika insatser, satsningar och metoder som en redogörelse för hur man faktiskt arbetar. Trots att det handlar om en relativt grov beskrivning och trots att osäkerheten kring innehållet i vissa metoder är avsevärd, ger ändå alla uppgifter sammantagna en relativt god bild av hur det samlade metodutbudet ser ut. En viktig begränsning är dock att metoder och färdigheter som handlar om utredningsteknik och byråkratiska färdigheter inte har behandlats. Merparten av det som behandlats är sådant som primärt syftar till att öka klienternas möjligheter att bryta socialbidragsberoendet. De frågetecken som kvarstår när det gäller enskilda metoders närmare innehåll är sannolikt inte bara en effekt av den valda undersökningsmetodiken, utan också i hög grad en avspeglning av att oklar begreppsbildning och otydligt artikulerade insatser i hög grad präglar det aktuella fältet. Mycket av den arbetsmetodik som utvecklas på området har också karaktären av hemmabyggen, även om impulserna när det gäller själva inriktningen kan ha hämtats utifrån. Bristen av systematisk kunskapsuppbyggnad på området och avsaknaden av tydliga och generellt tillämpbara modeller underlättar knappast enskilda kommuners möjligheter att arbeta i enlighet med en väl utprovad metodik.

Att närmare tydliggöra innehållet i de verksamheter som förekommer är därför på sikt en central uppgift. Det är då viktigt att vara medveten om att vad som sker när en viss metod initieras normalt sett innebär väsentligt mer än ett verkställande av föreskrivna handgrepp. Det är med andra ord inte tillräckligt att stödja sig på redogörelser för den lokalt utformade policyn, såsom den kommer till uttryck i doku-

ment som projektbeskrivningar eller årsberättelser. Erfarenheterna av socialtjänsten visar med all tydlighet att vad man i realiteten gör i regel *inte* är synonymt med vad man påstår att man gör. Slutsatsen av detta är att innehållsbeskrivningar i regel förutsätter att man mer direkt studerar arbetsinnehållet. Ambitionsnivån kan här läggas olika högt – från enkla redogörelser av vilka arbetsmoment som förekommer till mer ingående beskrivningar av vilka processer som utvecklas i arbetsgruppen och i kontakterna mellan handläggare och klienter.

# Utvärdering av socialbidrag och aktivering i USA

ANDERS GIERTZ

Socialbidragen har ökat avsevärt i Sverige under 1990-talet. Det gäller både antalet bidragsmottagare och bidragstidernas längd. Socialbidraget var tänkt som ett tillfälligt stöd i situationer, som inte täcktes av de generella socialförsäkringarna. I stället har socialbidraget i allt högre grad blivit en försörjningsform för arbetslösa ungdomar och invandrare, som inte har rätt till arbetslöshetsförsäkring. Många kommuner har infört särskilda program för att ge utbildning, träning eller arbete för personer som haft socialbidrag en längre period. Kommunerna kräver ofta att arbetsföra socialbidragsmottagare skall dokumentera och redovisa ett aktivt arbetssökande för att få socialbidrag.

Det finns i Sverige mycket få utvärderingar av vilka effekter sådana program har på deltagarnas bidragstider och huruvida de förbättrar möjligheterna att få arbete. Detta kan ha sin förklaring i att forskning i socialt arbete är en ny företeelse i Sverige. Mer förvånande är att situationen är densamma för den nationella arbetsmarknadspolitiken. Fram till 1990 fanns bara ett litet antal metodologiskt välgjorda utvärderingar (Björklund 1991). Det är dock hoppfullt, att forskningen om arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiken effekter fått en ökad omfattning under 1990-talet (Björklund et al. 1996). En ny statlig myndighet inrättades under 1997, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering. Centrum för utvärdering av socialt arbete vid Socialstyrelsen har ansvar för kunskapsuppbyggnad och utvärdering av insatser inom socialtjänsten. En uppbyggnad av en infrastruktur pågår, men det tar tid att bygga upp en bas av kvalificerade utvärderingar.

I USA finns mer än tjugo års erfarenhet av likartade program för bidragsmottagare. En viktig skillnad jämfört med Sverige, är att det under flera decennier funnits en omfattande forskning och kvalificerad

utvärdering av dessa program. Det finns många tecken som tyder på att det i Sverige sker en utveckling mot särskilda arbetsmarknadsåtgärder för socialbidragsmottagare, något som varit en etablerad politik i USA under mer än tio år. En aktiv arbetsmarknadspolitik är i sig inget nytt för Sverige – sådan har vi bedrivit under längre tid och med mycket större resurser än i USA. Det som är nytt för Sverige är tendenser till två parallella system. Det första är den statliga arbetsmarknadspolitikerna med marknadslönerelaterad ersättning och stora anslag för utbildning och subventionerade arbeten. Det andra är ett kommunalt system med socialbidrag som ersättning och små resurser för utbildning och träning.

Det finns stora skillnader mellan USA och Sverige. Arbetsmarknaden i USA är betydligt mindre reglerad än i Sverige och EU. Arbetslösheten är förhållandevis låg och inkomstskillnaderna stora. Välfärdsstaten har liten omfattning. Behovsprövade system för de sämst ställda står för en betydligt större andel av kostnaderna än i Sverige. Det finns ingen amerikansk motsvarighet till det svenska socialbidraget och ingen generell rättighet att få bidrag i situationer, där individen saknar medel för sin försörjning. Det finns inte heller någon allmän rätt till sjukvård. Resultat från amerikanska utvärderingar av arbetsmarknadsprogram är därför inte automatiskt giltiga för svenska förhållanden. Detta kapitel är främst inriktat på att ge en inledande beskrivning av olika metoder för utvärdering och de nya kunskaper om utvärdering som utvecklats i USA, men skall också ge en sammanfattande beskrivning av resultat från arbetsprogram för grupper, som ligger nära svenska socialbidragsmottagare.

## Sociala experiment

I amerikansk samhällsvetenskaplig forskning och utvärdering har experimentella metoder använts sedan 1970-talet. Experimentell metod innebär att deltagarna i försöket slumpmässigt fördelas på en experimentgrupp och en kontrollgrupp. De som ingår i experimentgruppen deltar i någon form av försöksprogram, medan kontrollgruppen inte får del av åtgärden.

Sociala experiment har i USA genomförts på ett flertal områden som utbildning, arbetsmarknadsträning, skatteadministration, polisarbete, psykiatrisk behandling och fosterhemsvård (Boruch 1997).

Denna framställning begränsas till utvärderingar av arbetsmarknadsprogram för socialbidragstagare och andra fattiga och marginaliserade grupper i USA. Både i USA och Västeuropa finns ett myller av olika program (eller projekt eller åtgärder) för individer som har en svag anknytning till arbetsmarknaden, eller står helt utanför. Innehåll och omfattning varierar, liksom den terminologi som används. I USA används "workfare" som ett positivt värdeladdat ord i kontrast mot det allmänt avskydda "welfare", som i USA associerar till behovsprövade bidrag (men inte till socialförsäkringar). En mer neutral term är "welfare-to-work". Det svenska uttrycket är arbetsmarknadsåtgärder, när åtgärderna organiseras av AMS. För kommunala åtgärder finns en hel flora av termer som socialbidragsprojekt, ungdomsprojekt och flyktinginsatser. Det gemensamma är, att programmen syftar till att föra in deltagarna på arbetsmarknaden genom att de aktiveras på olika sätt. Ibland har aktiviteterna en tydlig knytning till arbetsmarknaden och kan bestå av kurser i hur man skall söka arbete, i kombination med att aktivt söka arbete. I andra fall är aktiviteterna av mer allmänt förberedande eller utbildande karaktär. Det är ofta osäkert i vilken utsträckning åtgärder med en koppling till arbetsmarknad och yrkesval verkligen leder till etablering på arbetsmarknaden. I Danmark används ordet aktivering som en sammanfattande beteckning för aktiviteter riktade till socialbidragsmottagare, både frivilliga och obligatoriska.

Många av de amerikanska experimentella utvärderingarna är mycket stora. En av de hittills största är utvärderingen av program enligt JTPA (Job Training and Partnership Act). Utvärderingen genomfördes på 16 orter med sammanlagt mer än 20 000 deltagare. Uppföljningstiden var trettio månader, men det behövdes åtta år för att planera och genomföra undersökningen och sedan analysera resultaten. Kostnaden var 20 miljoner dollar. Den typiska kostnaden är ett par miljoner dollar, men det finns också undersökningar som är betydligt billigare (Orr 1999). Kostnaden beror på ett flertal faktorer som programkostnaden, svårigheten att samla in data, mätningarnas precision och om undersökningen skall genomföras på mer än ett ställe. Speciellt blir utvärderingar dyra, när önskemålet är att studera effekterna av en nationell politik. Det räcker då inte med att genomföra utvärderingen på en plats, utan det är också önskvärt att få med ett stort antal lokala program.

Utvärderingarna har ofta genomförts av privata utvärderingsinstitut. Det kan ske på uppdrag av federala myndigheter som Department

of Labor och Department of Health and Human Services, delstater, fonder eller genom en kombination av flera finansieringsformer. Det institut som förekommit oftast i samband med utvärdering av arbetsmarknadsåtgärder för bidragsmottagare är Manpower Demonstration Research Corporation (MDRC), en privat, icke vinstdrivande organisation. Några andra kända institut är Urban Institute, Abt Associates och Mathematica Policy Research.

En viktig händelse var att MDRC i början av 1980-talet påbörjade utvärderingar av åtta demonstrationsprojekt med experimentell metod. (En ”demonstration” är ett försöksprojekt som prövar nya arbetsformer inom bl.a. utbildning, socialtjänst, arbetsmarknadspolitik och hälsovård. Begreppet används både för experimentella och icke-experimentella försök.) Ford Foundation finansierade halva kostnaden och delstaterna resten (med visst federalt stöd). Detta innebar en vändpunkt i förhållandet mellan vetenskapligt baserad utvärdering och politik. Reagans tid som president präglades av ovilja både mot bidrag och mot att försöka använda vetenskapliga kunskapsunderlag. MDRC:s sätt att göra utvärderingar kom senare att bli tongivande (Baum 1991).

## Varför sociala experiment?

I Sverige har experimentell metod knappast förekommit inom samhällsvetenskaplig forskning eller offentliga utvärderingar. Experiment har kritiserats, därför att de skapar artificiella situationer och lånar metoder från naturvetenskapen, i stället för att utveckla nya metoder som är mer lämpade för att studera sociala fenomen. De förknippas med positivistisk vetenskapsteori och företeelser som studier av råttors inlärning. Den sociala verkligheten är alltför komplex, symbolisk och intentionell för att kunna blottläggas genom experimentella metoder. Om experimentet betraktas som den enda vetenskapliga metoden, är dessa invändningar helt korrekta. Ett annat synsätt är att en metod måste väljas med hänsyn till det problem som skall studeras.

Intresset för utvärderingar har ökat under de senaste decennierna och det genomförs också ett stort antal utvärderingar av socialt arbete och socialförsäkringar. Den nya socialtjänstlagen betonar betydelsen av utvärderingar starkare än den tidigare. Många kommuner genomför egna utvärderingar. Kunskapsintresset är oftast praktiskt, att få veta

något om den egna verksamheten och förhoppningsvis också kunna förbättra den. Utvärderingen kan också ses som ett symboliskt och rituellt inslag. Verksamheten *bör* utvärderas. En utvärdering ger ökad legitimitet, och kan användas som ett argument vid fördelning av anslag. Det finns dock ingen skarp gränslinje mellan ett praktiskt och ett vetenskapligt kunskapsintresse. Det är inte vetenskapligt ointressant om välfärdsstatens satsningar på arbetsmarknadsprogram har någon effekt på de arbetslösas möjligheter att få arbete och den totala arbetslösheten. Vetenskapliga institutioner har dock inget huvudansvar för utvärderingar. Både ansvar och finansiering ligger inom myndigheternas ansvarsområde.

I detta avsnitt ges en kortfattad introduktion till olika metoder för programutvärdering. Strävan är att undvika komplicerade tekniska och statistiska resonemang i den mån det är möjligt. Mer utförliga framställningar finns på svenska i Björklund (1989) och i amerikansk litteratur.<sup>1</sup>

## Experimentella och icke-experimentella utvärderingar

De inom socialt arbete vanligaste typerna av utvärderingar är att beskriva en grups situation vid en viss tidpunkt, t.ex. när individer går in i ett program eller en behandling. Man kan också undersöka gruppens situation efter programmet.

Den första typen kan kallas *enbart före*, vilket innebär att utvärderingen enbart bygger på information om gruppens situation vid en viss tidpunkt före behandlingen. En sådan utvärdering kan ge värdefull information och kan t.ex. belysa om den grupp, som kommer med i programmet, överensstämmer med den avsedda målgruppen. Den kan dock inte besvara andra viktiga frågor som vad som händer efter programmet och om det har haft någon effekt.

1. I Manski och Garfinkel (1992) finns resonemang om fördelar och nackdelar med både experimentella och icke-experimentella metoder. Boruch (1997) och Orr (1999) handlar enbart om sociala experiment. Två debattartiklar i *Journal of Economic Perspectives* ger en bra sammanfattning av argumentationen med Burless (1995) som förespråkare för sociala experiment och Heckman & Smith (1995) som kritiker.



Den andra typen är att kartlägga gruppens situation efter det att en åtgärd satts in. En sådan *enbart efter*-utvärdering kan vara värdefull för att ta reda på om gruppen har uppnått en önskvärd eller förväntad nivå. Efter att individer har deltagit i ett åtgärdsprogram för hemlösa kan man undersöka hur många som fortfarande är hemlösa, hur många som har ett tillfälligt boende och hur många som har fast bostad. Detta kan vara en värdefull information för planering och utformning av fortsatta insatser.

En anledning till att många utvärderingar bara omfattar en viss tidpunkt, är att de är relativt enkla att genomföra på kort tid. Det är vanligt att försöksprojekt genomförs utan någon planering av hur utvärderingen skall genomföras. Utvärderingen aktualiseras ofta när projektet redan är igång, eller när det skall avslutas och det finns behov av en slutrapport. Det är då möjligt att det tillgängliga materialet är begränsat till anteckningar om deltagarnas situation när de gick in i projektet. Man kan då göra en *enbart före*-utvärdering i efterhand. Förhållandet kan också vara det omvända, att det går att ta reda på uppgifter om deltagarnas situation efter projektet, men att det inte går att rekonstruera deras utgångsläge förutom triviala uppgifter som ålder och kön. Alternativet är då att göra en *enbart efter*-utvärdering.

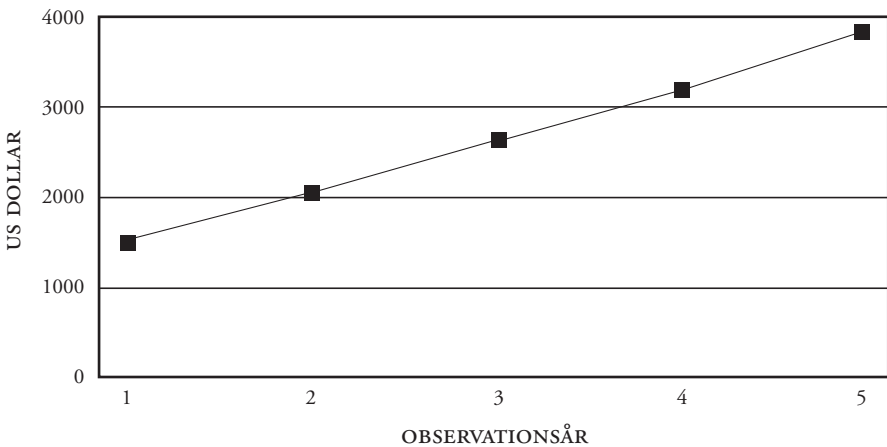
En förutsättning för att genomföra en utvärdering, som kartlägger relevanta förhållanden både före och efter (och kanske under) ett program, är ofta att uppgifterna samlas in när de är aktuella. Detta innebär att datainsamlingen måste ske under en relativt lång period, ett eller flera år. Datainsamlingen behöver inte nödvändigtvis ta lång tid (många veckor eller månader), men måste planeras i förväg och genomföras vid de planerade tidpunkterna, vilket kan skapa problem som är svåra att lösa inom socialtjänstens organisation.

En utvärdering som beskriver deltagarnas situation både före och efter programmet kan göra jämförelser och beskriva hur situationen förändrats. Den kan dock inte besvara frågan om programmet varit effektivt eller ej. En positiv förändring kan bero på programmet, men kan också förklaras av att deltagarna mognat och utvecklats under tiden. Förändringar i omvärlden som minskad arbetslöshet kan vara en förklaring. Statistiska effekter som att deltagarnas situation var ovanligt ogynnsam när de gick med i programmet och att denna skiljde sig avsevärt från deras "normala" situation ("the pre-program dip") kan också inverka. Ett exempel finns i diagram 1, som beskriver löne-

inkomsten under fem år för en grupp amerikanska socialbidragstagare. De ingick i utvärderingen av ett arbetsmarknadsprogram i San Diego, SWIM (Saturation Work Initiative Model). Experimentgruppen deltog i programmet under några månader under det första året. Det skulle inte vara förvånande om det i en *före-efterutvärdering* med liknande resultat skulle kunna konstateras, att en väsentlig del av förbättringen rimligen kunde bedömas vara en effekt av det framgångsrika programmet. Men resultaten i diagram 1 gäller för deltagarna i kontrollgruppen, som inte deltog i något program! Den positiva utvecklingen hade andra förklaringar, vilket visar att en utvärdering utan jämförelsegrupp eller kontrollgrupp kan vara helt vilseledande. Sådana utvärderingar kan vara adekvata för vissa ändamål, men om de används för att bedöma programeffekter, handlar det mer om spekulation än empiriskt underbyggda påståenden.

I en utvärdering utan kontrollgrupp eller jämförelsegrupp vet vi vad som hänt för dem som deltagit i programmet. För att kunna uttala oss om programmets effekter måste vi också veta vad som skulle hänt med deltagarna om de inte deltagit i programmet! Vi kan inte backa historien och köra den på nytt utan deras deltagande i programmet, men vi kan göra en uppskattning av detta genom att använda en kontrollgrupp.

DIAGRAM 1. Löneinkomst i San Diego SWIM



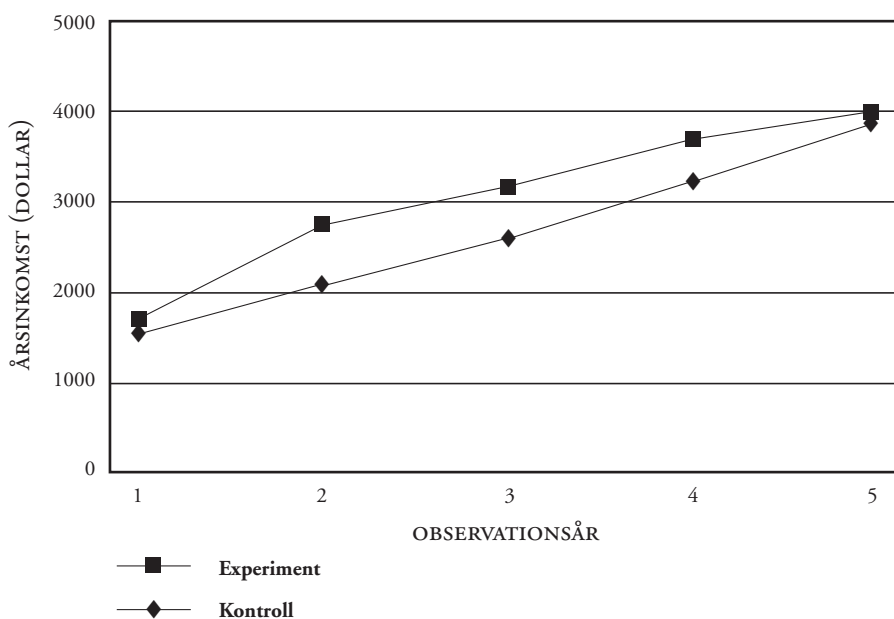
Not: Programinterventionen skedde under det första året.

I diagram 2 presenteras resultaten både för experiment- och kontrollgrupp. Det fanns en skillnad mellan grupperna, som i detta fall var statistiskt signifikant. Skillnaden mellan grupperna var dock betydligt mindre än den positiva utveckling, som ägde rum i båda grupperna. Detta exempel visar tydligt det otillräckliga i att bara studera experimentgruppens utveckling.

Det kan dock i vissa fall vara möjligt att uppskatta programeffekter med bara en experimentgrupp, om det finns tillgång till longitudinella data med ett flertal mätpunkter både före och efter programmet. Om gruppen har ett stabilt läge under lång tid före programmet och en klar höjning efter programmet, kan det vara rimligt att anta att detta beror på programmet. En förutsättning är dock, att man kan utesluta andra påverkansfaktorer, t.ex. förändringar i efterfrågan på arbetskraft. I praktiken är detta ofta svårt eller omöjligt.

I ett klassiskt experiment med kontrollgrupp fördelas deltagarna slumpmässigt (randomiseras) över experimentgrupp respektive kontrollgrupp. Experimentgruppen deltar i det program som man avser att utvärdera. Kontrollgruppen deltar däremot inte i programmet.

DIAGRAM 2. Löneinkomst i experiment- och kontrollgrupp San Diego SWIM



Källa: Friedlander och Burtless 1

Skillnaden mellan grupperna efter programmets genomgång kan då tillskrivas programmet. Ett experiment med randomiserade experiment- och kontrollgrupper ger således en möjlighet att uppskatta medeleffekten av ett program utan annat fel (bias) än den slumpvariation som uppstår vid randomisering. Storleken av denna kan fastställas genom statistiska metoder. Variationen kan minskas genom att öka urvalets storlek. Det är också möjligt att kombinera den experimentella metoden med statistiska metoder som regressionsanalys, för att kompensera för eventuella skillnader mellan experimentgrupp och kontrollgrupp.

En sammanfattning av olika metoders räckvidd finns i tabell 1.

**TABELL 1.** Olika utvärderingsmetoder och deras möjlighet att beskriva ett program och dess effekt.

|   | <i>Enbart före eller enbart efter</i> | <i>Före-efter</i> | <i>Longitudinell studie före och efter</i> | <i>Studie med jämförelsegrupp</i> | <i>Studie med randomiserad kontrollgrupp</i> |
|---|---------------------------------------|-------------------|--|-----------------------------------|--|
| Beskriva en gruppssituation före eller efter ett program.   | X                                     | X                 | X  | X                                 | X  |
| Beskriva gruppens situation före och efter ett program och skillnaden före – efter.   |                                       | X                 | X  | X                                 | X  |
| Beskriva gruppens situation före och efter ett program, skillnaden före–efter samt att uppskatta effekten av programmet (med risk för systematisk snedvridning).  |                                       |                   | ?  | X                                 |  |
| Beskriva gruppens situation före och efter ett program, skillnaden före–efter samt att uppskatta effekten av programmet (utan systematisk snedvridning), men med risk för att den experimentella situationen påverkar resultatet. |                                       |                   |  |                                   | X  |

Att ha en jämförelsegrupp är ett alternativ till att använda en experimentell kontrollgrupp. Skillnaden är att en jämförelsegrupp inte är slumpmässigt utvald (i tidigare litteratur benämndes denna grupp också kontrollgrupp, men skillnaden blir tydligare när man har olika benämningar på grupper bestämda genom slumpmässig respektive icke-slumpmässig urvalsprocedure). Teoretiskt kan en jämförelsegrupp ge en lika god skattning av programeffekten som en kontrollgrupp. Förutsättningen är då att man lyckats konstruera en jämförelsegrupp med exakt samma egenskaper som experimentgruppen, eller att eventuella skillnader kan kontrolleras statistiskt. I praktiken saknas ofta kunskap om alla relevanta egenskaper hos grupperna. Det går att konstruera en jämförelsegrupp som i ett antal väsentliga avseenden överensstämmer med experimentgruppen (t.ex. ålder, kön, utbildning, arbetslivserfarenhet, inkomst, tidigare socialbidrag, kriminalitet).

I USA finns stora forskningsdatabaser som kan användas för att konstruera jämförelsegrupper. Men det finns dock alltid en risk, eller kanske rent av är troligt, att jämförelsegruppen skiljer sig från experimentgruppen i avseenden som är okända (okänd heterogenitet) för försöksledningen. Det finns egenskaper som är svåra att mäta, men som kan ha betydelse för resultatet, t.ex. motivation, social förmåga eller speciella svårigheter, som gör att ett träningsprogram kan vara attraktivt. Avancerade metoder har utvecklats för att kontrollera självselektion (t.ex. Heckman och Robb 1985) men en förutsättning är också här tillgången till relevanta data. Dessa nya metoder för utvärdering beskrivs i Regnér (1997), som också använt dem för utvärdering av svenska arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Bell et al. (1995) har utvecklat en metodik där man använder interna jämförelsegrupper i stället för externa (utförlig recension finns i Regnér 1996). En intern jämförelsegrupp kan bestå av sökande, som tar tillbaka sin ansökan innan de blivit antagna till ett program, personer som söker, men inte blir antagna och slutligen antagna som hoppar av innan programmet börjar. Dessa grupper kan antas vara mer lika deltagarna än helt externa grupper, t.ex. personer som skulle ha rätt att delta i programmet, men inte söker.

## För- och nackdelar med jämförelsegrupper och kontrollgrupper

En fördel med jämförelsegrupp är att denna inte utsätts för någon experimentell påverkan. I ett experiment deltar inte heller kontrollgruppen i programmet, men deltagarna deltar liksom experimentgruppen i en randomiserad urvalsprocedur, som de måste informeras om. Det är troligt att randomiseringen påverkar deltagarna, men hur stor effekten blir, beror på den konkreta utformningen av det sociala experimentet. Att experimentellt beröva människor en rättighet kan framstå som stötande, påverka deltagarnas attityder, innebära att många vägrar att delta i försöket och i slutändan leda till ett snedvridet resultat (experimentation bias). Å andra sidan är det vanligt att deltagandet i utbildnings- och träningsprogram är förknippat med omfattande urvalsprocedurer. Den sökande får göra en ansökan, man undersöker om den sökande är behörig och gör sedan ett urval som bygger på intervjuer och granskning av akter. Alla som skulle vilja delta får det inte. Att få ett erbjudande om att slumpmässigt få delta i ett nytt försöksprogram behöver då inte upplevas som mer negativt än att genomgå en byråkratisk prövning.

## Utvärdering av icke-experimentella utvärderingar

Barnow (1987) visade i en översikt på stora skillnader i icke-experimentella skattningar av effekterna av arbetsmarknadsprogram enligt CETA (Comprehensive Employment and Training Act). För att utvärdera programmet upprättades en panel av slumpmässigt utvalda deltagare i CETA, Continuous Longitudinal Manpower Survey. Barnow ger en översikt över flera studier där data för experimentgruppen baserats på denna panel och jämförelsegrupper konstruerats med hjälp av Current Population Survey. Översikten bygger på sju olika studier med totalt elva olika jämförelsegrupper, som även delats upp i undergrupper efter kön, ras och typ av träningsprogram.

Barnow redovisar effekterna på inkomst (skillnaden mellan medeltalet för experimentgruppen och medeltalet för jämförelsegruppen). Överlag var effekten positiv för kvinnor, för män fanns en stor spridning mellan positiv och negativ effekt, medan effekten ofta var negativ för ungdomar, men denna grupp redovisas bara i två studier. Effekten

föreföll mest positiv för dem som fick arbetsträning, jämfört med andra typer av insatser. I denna kategori visade fem jämförelser positiv effekt och en nolleffekt för vita kvinnor, medan alla sex jämförelserna var positiva för icke-vita kvinnor. För män visade två jämförelser positiv effekt och två negativ effekt. Med hänsyn till att studierna bygger på samma datamaterial, måste skillnaderna betraktas som besvärande.

Ett viktigt framsteg i utvecklingen av utvärderingsmetoder är att tillförlitligheten hos icke-experimentella metoder har utvärderats empiriskt. Detta har skett genom att resultat från experiment har jämförts med resultat från icke-experimentella studier. Samma experimentgrupp har använts, men i de icke-experimentella jämförelserna har en jämförelsegrupp konstruerats genom statistiska metoder från forskningsdatabaser. LaLonde (1986) och Fraker och Maynard (1987) fann betydande skillnader i resultat mellan en experimentell kontrollgrupp och icke-experimentella jämförelsegrupper.

Fraker och Maynards studie bygger på ett nationellt experiment som genomfördes mellan 1975 och 1979, National Supported Work Demonstration. NSWDC var ett fältförsök för att pröva effekten av ett program, som gav deltagarna strukturerad arbetserfarenhet. Det vände sig till fyra målgrupper: ungdom med oavslutad skolgång, kvinnor med AFDC (Aid to Families with Dependent Children, en form av socialbidrag), före detta narkotikamissbrukare och före detta brottslingar. Alla grupperna fick högre inkomster (jämfört med kontrollgruppen) när de deltog i programmet, men effekterna fortsatte efter programmet endast för kvinnor med AFDC. För ungdomar och kvinnor med AFDC kunde jämförelsegrupper upprättas från CPS.

Huvudresultaten från Fraker och Maynards jämförelse presenteras i tabell 2 (på nästa sida). För kvinnor med AFDC var skillnaden mellan kontrollgruppen och jämförelsegruppen liten, medan resultaten för ungdomar skiljde sig avsevärt. I den experimentella studien hade programmet ingen eller en liten positiv effekt för ungdomar, medan de icke-experimentella resultaten var klart negativa. Icke-experimentella uppskattningar tycks alltså kunna stämma mycket väl med experimentella skattningar, men också avvika kraftigt. Problemet är att veta när de slår åt rätt håll och när de inte gör det.

**TABELL 2.** Experimentella och icke-experimentella uppskattningar av programmets effekter på årsinkomsten (i dollar)

| År                               | Ungdomar       |                  | AFDC-mottagare |                  |
|----------------------------------|----------------|------------------|----------------|------------------|
|                                  | Kontroll-grupp | Jämförelse-grupp | Kontroll-grupp | Jämförelse-grupp |
| 1977                             | 313*           | -668*            | 1423**         | 1560*            |
| 1978                             | -28            | -1191**          | 505**          | 537              |
| 1979                             | -18            | -1179            | 351            | 257              |
| Antal individuella observationer |                |                  |                |                  |
| Experimentgrupp                  | 566            | 566              | 800            | 800              |
| Kontroll/jämförelsegrupp         | 678            | 2368             | 802            | 909              |

\* Statistiskt signifikant på 5 procent-nivån.

\*\* Statistiskt signifikant på 1 procent-nivån.

Tabellen är hämtad från Fraker & Maynard (1987 s. 203).

## När vet man att icke-experimentella skattningar är fel?

Heckman och Hotz (1989) har utarbetat ett test (ett s.k. specifika-tionstest) som skall kunna göra det möjligt att förkasta skattningar som strider mot experimentella resultat. Detta test kan användas när man har tillgång till experimentgruppens och jämförelsegruppens resultat före programinterventionen, samt de variabler som beskriver gruppernas egenskaper och har samband med resultatet (regressor variables). Heckman och Hotz menade att deras resultat skall kunna dämpa den pessimism angående icke-experimentella studier, som var vanlig bland professionella utvärderare i USA. Resultat tyder också på att det går att rensa bort åtminstone en del felvisande regressionsanalyser genom en kritiskt statistisk granskning.

Friedlander och Robins (1995) instämmer i Hotz och Heckmans resonemang om att specifika-tionstest kan vara till hjälp, men framhåller att de också har allvarliga brister. Oftast görs ett specifika-tionstest på förhållanden som föregår programmet. Om den använda modellen



korrekt förutsäger t.ex. de båda gruppernas inkomstutveckling före programinterventionen, så antas den också vara tillämpbar efter programmets start. Friedlander och Robins invänder att deltagande i ett socialt program sker i samband med väsentliga livsförändringar som skilsmässa, arbetslöshet eller att det yngsta barnet börjar skolan. En modell, som ger en adekvat beskrivning av beteendet före dessa livsförändringar, är kanske inte tillämpbar efter att dessa ägt rum. Det kan också finnas skillnader beroende på om skattningen gäller effekter efter kort eller lång tid. För att ytterligare belysa resultaten av uppskattningar med icke-experimentella jämförelsegrupper använde de olika typer av jämförelsegrupper.

Som underlag för jämförelserna använder Friedlander och Robins fyra experiment från 1980-talet, med arbetsmarknadsprogram för mottagare av AFDC.

De konstruerade 120 par av experimentella och icke-experimentella uppskattningar, där data från olika delstater användes. I de inomstatliga jämförelserna fanns 40 par av experimentella och icke-experimentella uppskattningar, varav 16 var mellan områden och 24 mellan kohorter. Kontrollgrupperna och jämförelsegrupperna omfattade vanligen mer än tusen individer och upp till mer än fem tusen individer.

Tyvärr var resultaten nedslående. De jämförelser som klarade specifikationsstestet avvek nästan lika mycket från de experimentella resultaten som de jämförelser som inte klarade det. Specifikationsstest tycks således inte vara en lösning på den tidigare omtalade pessimismen som förknippas med icke-experimentella studier.

Det är svårt att skapa icke-experimentella jämförelsegrupper, som ligger nära experimentgruppen. Att välja grupper som ligger nära i tid och rum tycks ge bättre resultat, men en betydande osäkerhet kvarstår ändå. Statistiska metoder som matchning och specifikationsstest tycks inte hjälpa mycket om det finns grundläggande, okända skillnader mellan grupperna. Här kan dock anmärkas, att Friedlander och Robins studerat program där effekten är relativt liten, med en skillnad på bara drygt fem procent mellan experimentgrupp och kontrollgrupp. Detta ställer mycket höga krav på utvärderingens precision. Hade program-effekten varit betydligt större, skulle bias på grund av selektion kunnat ha mindre betydelse. I praktiken brukar dock de studerade programmen ha små eller måttliga effekter.

## Fördelar med experiment

Burtless & Orr (1986) konstaterar, att trots att betydande summor satsats på att utvärdera arbetsmarknadspolitiska åtgärder, så kvarstår en djup oenighet om huruvida programmen har uppnått sina mål. Författarna granskar påståendet att klassiska experiment är nödvändiga för utvärdering av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Den enda avgörande skillnaden mellan klassiska experiment och andra typer av analyser är den slumpmässiga fördelningen av olika behandlingar till deltagarna. I ett "black box"-experiment utvärderar man effekten av att delta i ett program jämfört med att inte delta. Det finns tre huvudalternativ till experiment: försöksprojekt (am. demonstration), nya panelundersökningar och andra former av enkäter eller intervjuer (surveys) samt analys av existerande datamaterial. Den principiella fördelen med experiment i förhållande till de andra typerna av studier är att effekten av en given intervention kan mätas utan systematiskt fel (bias) och med känd statistisk precision.

I utvärderingar av arbetsmarknadsprogram är urvalsfel (selection bias) den vanligaste källan till osäkerhet, som beror på felaktig specifikation. Även om jämförelsegruppens kända variabler är perfekt matchade med experimentgruppens finns det också okända variabler som kan ha betydelse. Om en okänd variabel har samband med sannolikheten för att delta i ett program och även påverkar den beroende variabeln, blir konsekvensen ett urvalsfel. Det är t.ex. rimligt att tänka sig att en individ med hög motivation har större chans att komma med i ett träningsprogram än en person med låg motivation. Motivationen kan också leda till högre framtida inkomster, oberoende av deltagandet i träningsprogrammet. Eftersom urvalsfelet beror på okända variabler kan dess storlek inte uppskattas. Detta problem existerar bara i icke-experimentella studier. Burtless och Orr menar att denna typ av urvalsfel inte bara är en teoretisk möjlighet i analysen av arbetsmarknadsprogram, utan att den är mycket sannolik.

Experiment har blivit en etablerad metod för programutvärderingar i USA. Det amerikanska arbetsmarknadsdepartementet tillsatte 1985 en rådgivande panel av vetenskapsmän för att se över dess utvärderingsstrategi. De rekommenderade att myndigheten skulle gå över till utvärderingar i form av kontrollerade, randomiserade experiment (Barnow 1987). Arbetsmarknadsdepartementet accepterade rekom-

mendationen och beslutade att det nya arbetsmarknadsprogrammet JTPA skulle utvärderas på detta sätt på tjugo olika platser i USA.

Det pågår dock en ständig debatt i USA. Heckman och Smith (1995) hävdar att LaLonde (1986) endast testade en svag och ofullständig version av icke-experimentell metodologi. Det har sedan dess gjorts stora framsteg i utvecklingen av modeller, som inte bygger på starkt ledande antaganden om variabelers funktionella form. Heckman och Smith (1999) menar att många tidigare försök att göra icke-experimentella skattningar bygger på felaktiga modellantaganden. De fann att deltagande i träningsprogram styrs av dynamiska förändringar i deltagarnas arbetsmarknadsstatus snarare än av en inkomstdynamik (jämförelsegrupper har ofta konstruerats med stor hänsyn till jämförbara tidigare inkomster). Författarnas resultat tyder på att deltagande i träningsprogram snarast är att betrakta som en form av arbetsökande. De hävdar att de väsentligt kunde reducera urvalsfelet genom en mer adekvat modellering och nya statistiska metoder.

Debatten mellan de experimentella och icke-experimentella utvärderarna tycks driva på utvecklingen av nya metoder. Det är inte längre möjligt att göra icke-experimentella utvärderingar, där man använder rutinmässigt konstruerade jämförelsegrupper och data av låg kvalitet. Å andra sidan tvingas de experimentella utvärderarna att förfina designen av sina experiment, så att de blir mer trovärdiga och generaliserbara. Man bortsåg t.ex. i början från att de som inte kom med i experimentgruppen kunde finna alternativ som var likvärdiga med, eller delvis ersatte programdeltagande.

## Nackdelar med experiment

Hittills har fördelarna med experiment beskrivits. Det finns också ett antal nackdelar och problem med experiment. Experimentet har klara fördelar när målet är att uppskatta programeffektens medelvärde, men det är ingen kungsväg till kunskap.

### **Etiska problem**

Ett experiment kan vara förenat med etiska problem och många kan uppleva det slumpmässiga urvalet som stötande. Det finns dock ingen principiell etisk skillnad mellan ett experiment och ett försöksprojekt

som vänder sig till en viss grupp. I båda fallen får en del personer tillgång till en åtgärd, medan andra inte får det. (Även om alla inom ett försöksprojekt bereds plats, är detta en prioritering som innebär att alternativa program för andra målgrupper inte genomförs.) Alternativt kan det betraktas som oetiskt, eller åtminstone ekonomiskt oansvarigt, att i stor skala genomföra program, vars effekt är okänd. Ett slumpmässigt urval kan också vara mer rättvist och ge större chans till deltagande för lågprioriterade grupper om grunderna för prioriteringar är felaktiga. Den huvudsakliga skillnaden mellan ett experiment och ett försöksprojekt blir då, att experimentet utvärderas noggrant, medan det är sällsynt att ett försöksprojekt utvärderas professionellt.

### **Urval av programenheter**

Det är önskvärt att slumpmässigt välja ut ett antal orter eller distrikt där programmet genomförs. Detta gör det möjligt att generalisera resultaten och analysera skillnader i effekt i relation till programmets implementering och andra lokala förhållanden, som exempelvis arbetsmarknaden. I praktiken har det dock inte varit möjligt att genomföra experiment i slumpmässigt utvalda enheter. Det beror dels på att inte alla organisationer är villiga att genomföra försök, dels på att den experimentella utformningen i sig kan leda till motstånd. En ytterligare förutsättning är att de som deltar i experimentet accepterar förutsättningarna. Det går inte att göra ett slumpmässigt urval, om ett stort antal individer vägrar att delta när de informeras om urvalsproceduren (deltagaren måste informeras om denna och acceptera att delta, innan urvalet äger rum).

### **Mikro och makroeffekter**

Ett program som är framgångsrikt i liten skala behöver inte vara det i stor skala. En ökning av programmets omfattning kan leda till förändringar i programdeltagarnas sammansättning, vilket i sin tur kan leda till ett sämre resultat när det genomförs i stor skala. Ett annat exempel är att ett program som hjälper deltagarna att söka arbete, kan tänkas minska friktionsarbetslösheten, och nå full effekt redan i relativt liten skala. Den totala effekten blir i så fall inte större om antalet deltagare ökar. Frågor om effekterna av att öka eller minska ett programs omfattning är ofta mera politiskt relevanta än skattningar av medeleffekten (Björklund 1988, Björklund & Moffitt 1987).

### **Individuella skillnader i effekt**

Det är rimligt att tänka sig att ett program har olika effekter för olika deltagare. Experimentella studier är dock mest lämpade för att kunna uppskatta medeleffekten på deltagarna. Många studier har delat upp deltagarna i subgrupper som män, kvinnor och unga. Dessa uppdelningar är ofta grova. Statistiska metoder är bättre lämpade för att analysera olika individuella egenskapers relation till programeffekten och hur dessa egenskaper interagerar.

### **Komplexa program**

Idealet för en experimentell studie är ett program med samma utformning för alla deltagare. Detta är rimligen sällan en optimal programutformning, och i de flesta program anpassas insatserna efter deltagarnas förutsättningar och behov. I många experiment har deltagarna tilldelats olika programalternativ efter det att den slumpmässiga fördelningen redan gjorts. Detta innebär att det skett ett icke-slumpmässigt urval till olika alternativ, och att endast den totala programeffekten kan uppskattas tillförlitligt. Skillnader i effekt mellan olika programalternativ kan bero på urvalet av deltagare.

### **Substitutionseffekter**

Kontrollgruppen deltar inte i programmet och själva programmet kan inte ha någon effekt på denna grupp. Det är däremot fullt möjligt att individer i kontrollgruppen söker sig till andra alternativ, som helt eller delvis kan ersätta programmet. Det leder i så fall till en underskattning av programeffekten. Det är dock möjligt att kontrollera substitutionseffekten genom att följa upp alternativa insatser i kontrollgruppen.

### **Effekter på deltagande**

Utformningen av ett program kan ha effekter på viljan att delta i det. Strikt kontroll och obligatoriskt obetalt arbete kan minska benägenheten att delta. Det får då också effekter på icke-deltagare, som inte ingår i utvärderingen. Omvänt kan utbildning och träning upplevas som förmåner, och deltagande kan då bli ett attraktivt alternativ till arbete (Moffitt 1996).

### **Black box**

Experimenten kan kritiseras för en alltför ensidig betoning av att korrekt uppskatta den genomsnittliga programeffekten. Vilka processer

som leder till positiva resultat studeras ofta inte, experimenten är sällan utformade i relation till teoretiska modeller och har inte heller lett till utveckling av teoretiska modeller (Heckman & Smith 1995). På längre sikt kan utveckling av relevanta teoretiska modeller vara mer praktiskt användbart, än ett otal effektmätningar som skall besvara frågan ”what works”. Skillnader i resultat mellan olika isolerade experiment måste ändå tolkas och analyseras teoretiskt.

### **Antaganden**

Experiment beskrivs ofta som fria från antaganden till skillnad från statistiska modeller och studier som bygger på teoretiska modeller. Många statistiska modeller förutsätter att data har en viss fördelning (t.ex. normalfördelning) och att variablerna har ett linjärt förhållande. Teoretiskt baserade modeller innehåller också antaganden av olika slag. Men föreställningen att experiment skulle sakna antaganden är inte helt korrekt, snarare bygger sociala experiment på andra antaganden. En grundläggande förutsättning är att deltagarna får samma behandling. I praktiken är det dock ett stort problem att olika programkomponenter kombineras och anpassas individuellt. Formellt lika åtgärder som träning på en extern arbetsplats kan i praktiken vara mycket olika. Organisationer måste också vara relativt stabila om experimentell metod skall kunna användas. När en organisation förändras kan också de resultat den producerar ändras.

### **Experimentella och icke-experimentella studier kompletterar varandra**

Sociala experiment har varit mycket populära i USA under 1990-talet och federala och delstatliga myndigheter beställer en stor mängd utvärderingar. Frågeställningen är ofta begränsad till effekten av ett specifikt program. Det finns en risk att det uppstår ett ritualiserat krav på att programutvärderingar skall vara experimentella, och att frågeställningen blir begränsad till det aktuella programmet, eller smärre förändringar i dess utformning. Om det inte finns resultat från experimentella utvärderingar av program är det av stort värde att ta fram sådana. Det blir möjligt att se om programmet över huvud taget har någon effekt, och man kan använda de experimentella resultaten för att undersöka hur användningen av gängse icke-experimentella metoder fungerar. Resultat

tat från experiment kan kompletteras med icke-experimentella studier av processer och upplevelser, och sättas in i ett teoretiskt perspektiv.

Det finns alltså inte någon utvärderingsmetod som är självklart överlägsen. Val av metod måste styras av de problem som studeras. Förhoppningsvis blir det möjligt att bättre integrera experimentella studier med t.ex. processtudier och att infoga dem i ett teoretiskt sammanhang. När kunskapen om ett program är utvecklad, kan experimentella studier vara en bra inledning. En mer utvecklad kunskap och robusta teoretiska modeller ger större möjligheter att använda icke-experimentella metoder, i stället för eller som komplement till experimentella sådana.

## Välfärdsprogrammets effekter

Forskningsöversikter om programeffekter finns t.ex. i Barnow 1987, Gueron & Pauly 1991, Greenberg & Wiseman 1992, Friedlander & Gueron 1992, Friedlander & Burtless 1995, Orr et al. 1996, Grubb 1996, Friedlander, Greenberg & Robins 1997 och O'Neill & O'Neill 1997.

De flesta program har lett till statistiskt signifikanta och positiva effekter. De flesta undantag har skett i program, där kostnaden per deltagare varit mycket hög. Programmen har ofta varit kostnadseffektiva, och kostnaderna har mer än väl vägts upp av inkomstökningar och minskade bidragskostnader. Samtidigt har effekten varit måttlig både vad gäller inkomstens storlek och andelen i arbete. Ökade inkomster kan huvudsakligen hänföras till ökat antal arbetstimmar, och bara i obetydlig utsträckning till att deltagarna fått mer kvalificerade arbeten med högre lön. Många programdeltagare lever fortfarande i fattigdom, och är hänvisade till osäkra och tillfälliga arbeten med låg lön och utan förmåner som sjukvårdsförsäkring och betald semester. Effekterna på fattigdom, arbetsmarknad och ojämlikhet har varit mycket begränsade på samhälls nivå (Friedlander, Greenberg och Robins 1997). Som en jämförelse kan nämnas att en omfördelning av två procent av den totala sammanlagda inkomsten – från den femtedel av hushållen som har högst inkomster till femtedelen med lägst inkomster – skulle ge betydande effekter. Den lägsta femtedelen hade ca 4,5 procent av de totala inkomsterna mot drygt 44 procent för den högsta femtedelen (siffrorna från Danziger & Weinberg 1994).

Programkostnaden per deltagare har ofta varit låg, den typiska kostnaden har varit mindre än ett tusen dollar. Program med relativt hög kostnad har tenderat att ge större effekter än program med låg kostnad. Trots ett stort antal utvärderingar är relationen mellan kostnad och effekt ännu oklar (Friedlander & Gueron 1992). Få program har varit kostsamma och inriktade på en mer omfattande kompetenshöjning, som ger möjligheter att få arbeten med inkomster över den officiella fattigdomsgränsen. Det finns klara tecken till att program med hög kostnad också har större effekt, medan det är tveksamt om effekten ökar lika snabbt som kostnaden.

Utvärderingar som använt experimentell metod, har visat mindre variation i resultaten än icke-experimentella utvärderingar. Programmeffekterna har genomgående varit positiva för vuxna kvinnor med barn i båda typerna av utvärderingar. Män som deltagit i program för socialbidragstagare har haft sämre resultat än kvinnor. Dessa män utgör dock en liten andel av socialbidragsmottagarna och gruppen är begränsad till barnfamiljer med två vuxna. I den bredare utvärderingen av JTPA var effekterna ungefär lika stora för män och kvinnor.

Uppskattningar av programeffekterna för ungdomar har visat stor variation i icke-experimentella studier. Av statistiskt signifikanta skattningar från elva studier var nio negativa och sju positiva (samma studie kunde innehålla skattningar för mer än en subgrupp). I fem experimentella utvärderingar var ett resultat signifikant negativt, medan inget var positivt. (Friedlander, Greenberg och Robins 1997). Det mesta tyder på att de insatser som prövats för ungdomar inte haft någon effekt, trots att en del program varit ambitiösa.

Det finns ännu inte några entydiga förklaringar till varför insatserna för ungdomar misslyckats. Grubb (1996) anger dålig programkvalitet som en möjlig förklaring, t.ex. hade programmet New Chance en inriktning på kompletterande utbildning bland tonårsmödrar med avbruten skolgång. Trots detta var deltagarnas läsförmåga inte bättre än kontrollgruppens. Förklaringen verkar rimlig, men ändå otillräcklig. Ungdomar som deltog i JTPA hade tillgång till samma utbud som de vuxna, men insatserna hade ingen effekt för ungdomar, medan de ledde till inkomstökningar för vuxna män och kvinnor. Experimentella studier är bra på att uppskatta programeffekter, men har starka begränsningar när det gäller att blottlägga de processer som leder till framgång eller misslyckande.



Förespråkare för program med obligatorisk deltagande hävdar ofta, att dessa är mer effektiva än frivilliga program (t.ex. Mead 1989, 1996). Genom att göra deltagandet obligatoriskt och låta det omfatta alla i en målgrupp skulle man också kunna genomföra program i full skala, vilket skulle ge en möjlighet att nå dem som är minst benägna att delta. Enstaka program som San Diego SWIM (Saturation Work Initiative Model) och GAIN (Greater Avenues for Independence) i Riverside, Kalifornien framhålls som förebilder. De utvärderingar som hittills utförts visar dock inte genomgående bättre resultat för obligatoriska program. De senaste experimentella utvärderingarna av program enligt JOBS (Job Opportunities and Basic Skills Training Program) visar medelmåttiga resultat (Friedlander, Greenberg och Robins 1997). Det har ännu inte utförts några utvärderingar av program som genomförts i full skala, vilket skulle kunna få konsekvenser som undanträngningseffekter. Däremot är det möjligt att sådana program kan minska benägenheten att söka bidrag.

De flesta bedömare anser att de amerikanska programmen för arbetslösa och socialbidragstagare är otillräckliga för att ge deltagarna mer kvalificerade arbeten och en löneökning, som skulle föra de flesta ur fattigdomen. Grubb (1996) argumenterar för en bättre integration av skolsystem och träningsprogram, och särskilt att programmen struktureras så, att deltagarna kan öka sin kompetens genom att gå från lättare till mer kvalificerade kurser och uppgifter. En del av de nuvarande programmen för ungdomar gör större skada än nytta, och när programmen har positiva effekter får dessa betraktas som triviala i förhållande till deltagarnas behov.

LaLonde (1995) betraktar det som orealistiskt att förvänta sig att program som kostar ett par tusen dollar per deltagare skall kunna höja inkomsten med flera tusen dollar per år. Det skulle snarare krävas en tiodubbling av programkostnaden.

## Mer forskning krävs

Den viktigaste erfarenheten från de amerikanska utvärderingarna är betydelsen av en bra undersökningsdesign, och att det har visat sig att användandet av jämförelsegrupper kan leda till felaktiga skattningar av programeffekter. Detta bör gälla i Sverige såväl som i USA. Ett stort an-

tal mindre utvärderingar utförs inom socialtjänsten i Sverige. De är ofta otillräckliga vad gäller metodik, undersökningsgruppens storlek och den studerade tidsperioden, åtminstone så länge det handlar om effektmätning. För att genomföra tillförlitliga effektstudier är det nödvändigt med ett samarbete mellan socialtjänst, statliga myndigheter och forskning i större projekt.

Däremot är det mycket svårt att översätta de amerikanska resultaten till svenska förhållanden. Det finns stora skillnader i arbetsmarknaden och socialförsäkringssystemet. De kan leda både till att arbetsmarknadsprogram får större såväl som mindre effekt i Sverige än i USA. En tillförlitlig sammanvägning av den totala effekten av dessa faktorer är knappast möjlig. Det är dock inte på något sätt självklart att arbetsmarknadsprogram för socialbidragstagare skulle vara mer framgångsrika i Sverige än i USA. En metodiskt avancerad icke-experimentell utvärdering av Regnér (1997) visade resultat för AMS-åtgärder som ligger nära de amerikanska. Det behövs betydligt mer forskning och utvärdering, också av kommunala åtgärder inom socialtjänsten.

Workfare i amerikansk stil är ingen lösning för den svenska arbetsmarknaden, även om liknande program redan förekommer här. För ovanlighetens skull förefaller de inte att ha skapats efter amerikansk förebild, utan uppstått oberoende av varandra, i Sverige som en kommunal utvidgning av arbetsmarknadsåtgärder till nya grupper av arbetslösa ungdomar och invandrare. I USA finns en omfattande arbetsmarknad i den privata sektorn, med fattigdomslöner och osäkra förhållanden. I Sverige riskerar vi att få en sekundär arbetsmarknad inom den offentliga sektorn med krav på arbete i kommunen för att få socialbidrag. Den nya socialtjänstlagen ger kommunerna möjlighet att kräva, att ungdomar arbetar som motprestation för socialbidraget. Ungdomarna har dock inte rätt att av kommunen kräva arbete och utbildning. Om dessa arbetsmarknadsinsatser vore temporära, och fungerade som en väg in på arbetsmarknaden skulle allt vara väl. Tyvärr finns det mycket som talar för att stora grupper, särskilt invandrare och ungdomar med låg utbildning, inte kommer vidare, med ökad social segregering och uteslutning som följd.

# Med vilken måttstock?

## Om valet av kriterier vid utvärderingar av arbete med socialbidrag

ÅKE BERGMARK

En avgörande svårighet i många sammanhang där man försöker omvandla gjorda erfarenheter till användbara kunskaper infinner sig vid bedömningen av vad som skall anses vara relevant – det vill säga vilka aspekter som överhuvudtaget är värda att beakta. Ju mer sammansatt och komplext ett område är, desto större betydelse får i regel överväganden som rör relevans.

När det gäller systematisk kunskapsuppbyggnad i offentlig verksamhet har utvärdering allt mer kommit att betraktas som ett av de viktigaste instrumenten. Utvärdering har då i många stycken fått stå som synonym för återföring, det vill säga ett sätt att värdera utfallet av tidigare åtgärder som underlag för kommande beslut. Grundtanken är att man via utvärderingar skall kunna få välgrundade kunskaper om hur effektiva eller ändamålsenliga olika arbetssätt och satsningar är. Förväntningarna på vad utvärderingsarbete kan erbjuda den politiska beslutsprocessen har på sina håll varit omfattande. Dessa förväntningar har emellertid kommit på skam i stora delar av den offentliga sektorn. Det handlar då om att inga eller alltför få utvärderingar genomförs, att man i utvärderingarna fokuserar problem som saknar betydelse för de politiska besluten eller att utvärderingarna håller en allt för låg kvalitet.<sup>1</sup>

---

1. I delar av den moderna utvärderingsforskningen är också ifrågasättandet av den rationella användningen av utvärderingar i offentliga beslutsprocesser ett stående tema. Denna kritik riktar sig i hög grad mot föreställningar om målrationelitet och det glapp mellan retorik, administrativa "sanningar" och faktisk praktik som anses känneteckna de flesta organisationer (se t.ex. Suchman 1967, Patton, 1990, Eliasson & Sunesson, 1990).

## Forskning om socialbidragshandläggning saknas

På ett område som socialt arbete är frånvaron av väl genomförda utvärderingar slående. Inte minst gäller detta för arbetet med socialbidrag, den mest omfattande verksamheten inom ramen för socialtjänstens individ- och familjeomsorg. En mängd olika förklaringar kan anföras när det gäller detta: exempelvis brist på tid, brist på pengar eller otillräckliga kunskaper om hur en utvärdering bör läggas upp. En mer principiell förklaring kan sökas i en allmänt förekommande underskattning av områdets komplexitet och generella svårigheter att konstruera utvärderingsmodeller som – ur olika aktörers perspektiv – kan betraktas som relevanta. Ofta betraktas resultatfrågan som given av verksamhetens manifesta mål. En sådan ”naiv” hållning straffar sig i regel genom att mer kritiska betraktare i slutändan kan peka på en mängd förbiseenden och oklarheter som inte bara minskar utvärderingens värde i största allmänhet, utan också allvarligt reducerar dess generaliserbarhet – det vill säga den möjliga nytta eller relevans resultaten kan ha utanför det omedelbara sammanhang där de producerats.

Problemet här är bland annat att det saknas översikter som närmare beskriver vad arbetet i fråga ytterst syftar till och vad som konstituerar ett framgångsrikt arbete med socialbidragen. Avsikten med föreliggande kapitel är att inleda en sådan diskussion. Utvärderingar syftar i regel till att beskriva huruvida en verksamhet fungerar bra eller i vilken utsträckning den bedrivs ändamålsenligt. Det kanske mest kritiska momentet i uppläggningsen av en utvärdering infinner sig när man skall bestämma vilka mått på vad som är ”bra” respektive ”ändamålsenligt” man tänker använda sig av – det vill säga vilka *kriterier* man tänker utnyttja i själva värderingen. En verksamhet som med ett visst urval av kriterier kan framstå som lyckad kan med ett annat kriterieval te sig direkt missriktad. Att uppmärksamma frågan om vilka kriterier som kan utnyttjas för att värdera de insatser som görs i socialbidragsarbetet innebär inte i första hand en fokusering på utvärderingsmetodologi eller tekniker för datainsamling. Kriteriefrågan aktualiserar framförallt mer principiella frågeställningar avseende vad som skall tillmätas värde och hur avvägningar skall göras mellan olika intressen.

## Socialbidragsarbetets funktioner

Inledningsvis finns det anledning att ställa sig frågan om vad som i en mer grundläggande mening kan betraktas som socialtjänstens uppgifter när det gäller socialbidragshandlingen. Vilket är det formella uppdraget och vilka förväntningar finns i övrigt på hur arbetet bör bedrivas? För att besvara den frågan kan det finnas skäl att hålla isär manifesta och latenta funktioner.<sup>2</sup> De manifesta funktionerna inbegriper de lagreglerade och i officiella policyförklaringar uttryckta åtaganden som åvilar socialtjänsten i fråga om ekonomiskt bistånd. De latenta funktionerna innehåller mer av outtalade förväntningar på hur arbetet skall bedrivas och vilka hänsyn som bör tas. Med en viss förenkling kan de förstnämnda sägas bestå av följande:

1. Att administrera bidragen, det vill säga att utreda och besluta i enskilda ärenden (*den administrativa funktionen*).
2. Att hjälpa bidragstagarna till självförsörjning, det vill säga göra dem oberoende av socialbidraget (*självförsörjningsmålet*).
3. Att hålla kostnaderna för socialbidragen nere, det vill säga att beslut och handläggningsformer utformas på ett sätt som gör det möjligt att uppnå vissa sparmål eller att hålla sig inom givna budgetramar (*kostnads målet*).
4. Att biståndet ges upp till en sådan nivå och under sådana former att det ger klienten en skälig levnadsnivå under de perioder socialbidrag utgår (*välfärdsfunktionen*).
5. Att genomföra punkt ett och två på ett sådant sätt att man inte kränker klienten, det vill säga att arbetet utförs med tillbörlig hänsyn till den ”enskildes rätt till självbestämmande och integritet” (*integritetshänsyn*).

De viktigaste – i betydelsen vanligaste och mest inflytelserika – latenta funktionerna är:

6. Att de kontakter som uppstår när människor söker hjälp kan och bör utnyttjas i syfte att diagnosticera eventuella psykosociala pro-

2. Ursprunget till denna dikotomi, men med begreppen ”den öppna” respektive ”den dolda beställningen” istället för ”manifest” och ”latent”, finns utvecklat i ett tidigare sammanhang (Bergmark, 1994).

- blem och för att rekrytera klienter till individ- och familjeomsorgens behandlande funktioner (*rekryteringsfunktionen*).
7. Att man utövar ett visst mått av kontroll över och disciplinering av de människor som inte kan försörja sig själva och vars arbets- och försörjningsmoral man därför kan ifrågasätta (*kontrollfunktionen*).
  8. Att arbetet bedrivs på ett sådant sätt att det inte kränker eller äventyrar den allmänna försörjningsmoralen (*moralfunktionen*).

Indelningen i manifesta och latenta funktioner kan vid en första anblick framstå som ett försök att skilja gott från ont, att ställa önskvärda och mindre önskvärda drivkrafter mot varandra. Så enkla är emellertid inte sammanhanget. En förenkling av detta slag är heller inte mitt syfte. Vad som däremot bör framhållas är att det finns givna motsättningar mellan olika strävanden, och att avgöranden avseende var tyngdpunkten i en utvärdering skall ligga i många sammanhang är avhängigt ideologiska och realpolitiska överväganden av olika slag.

Listan ovan kan betraktas som en inventering av vilka kvaliteter – på gott och ont – som arbetet med socialbidragen på olika sätt kan ha. Samtliga funktioner är möjliga att använda som utgångspunkter för utvärderingar. Var och en av dem kan i sin tur brytas ner i olika kriterier, med vilka graden av ”framgång” i arbetet kan mätas. De representerar också aspekter som är centrala i de flesta andra sammanhang där socialbidragen behandlas – i t.ex. debatter, inomprofessionella diskussioner och i forskning som inte är av utvärderingskaraktär.

De manifesta funktionerna finns (med undantag av kostnads målet) formulerade i lagstiftningen och kan sägas representera ett mer formellt obligatorium för kommunerna. Det är dock stor skillnad mellan de enskilda funktionernas relativa betydelse i praktiken. Den administrativa funktionen kan betraktas som allomfattande, självförsörjnings målet som central för såväl den professionella som den kommunala policyn på området, välfärds målet och integritetshänsynen som någonting ytterst få kommuner avvisar, men som mer sällan utgör ledande bevekelsegrunder. Kostnads målet är en uttryck för en strävan som i vissa avseenden kanske kan betraktas som latent, men som i takt med att kommunernas ekonomi försämrats allt mer kommit att lyftas fram som ett explicit operativt mål för arbetet.

## Administration och självförsörjning

I socialtjänstens administrativa ansvar för socialbidragen utgör utredning och beslut om bistånd de huvudsakliga uppgifterna. En god utredning bör innehålla information som möjliggör en riktig bedömning av den enskildes rätt. Det innebär att informationen är riktig, adekvat och att den dokumenteras på ett sätt som gör den tillgänglig för alla som är eller kan tänkas bli inblandade i ärendet. Att de uppgifter som insamlas bör vara korrekta är för de flesta självklart. Tydliga administrativa rutiner, noggrannhet och kontroll av de uppgifter som klienterna lämnar är medel för att försäkra sig om god kvalitet i detta avseende. Det sistnämnda är i sammanhanget det mest kontroversiella och innehåller alltid en avvägning mellan det förtroende som bör visas klienterna och nödvändigheten av att försäkra sig mot oriktiga uppgifter. Att informationen i utredningarna är adekvat innebär att den skall innehålla en tillräcklig mängd uppgifter för att rätt beslut skall kunna fattas och – i regel – så lite information som möjligt utöver detta. Den klassiska konflikten här gäller i vilken omfattning som utredningen bör innefatta uppgifter utöver det ”rent ekonomiska”, det vill säga sådant som berör mer allmänna sociala förhållanden och förekomsten av eventuella problem utöver ekonomin (Sunesson, 1983; Pettersson, 1986). Akt- och journalföringen är en central del av verksamheten. Inte bara för att den så att säga utgör förvaltningens ”kollektiva minne”, utan också för att den är nödvändig för rättssäkerhet och för att karaktären av hela den administrativa processen och vad som journalförs i hög grad också påverkar handläggningens innehåll (Cedersund, 1992; Bernler & Johnsson, 1995).<sup>3</sup>

Om det administrativa ansvaret för utredning och beslut kan beskrivas som socialbidragsarbetets ena ben, så är uppgiften att hjälpa bidragstagarna till självförsörjning utan tvekan det andra. Internationellt sett är detta ingen given uppgift för socialt arbete, men med den modell som tillämpas i vårt land – där socialbidragsarbetet förlagts till socialtjänstens individ- och familjeomsorg – representerar åtgärder i syfte att göra klienterna oberoende av socialbidraget en av de absolut vanligaste arbetsuppgifter som färdigutbildade socionomer överhuvud-

3. I övrigt finns naturligtvis en mängd olika detaljkriterier för vad utredningar och beslut i formell och mer allmän mening måste/bör innehålla (se t.ex. Socialstyrelsen, 1994; Edvardsson, 1996).

taget ställs inför. Skapandet av olika projekt m.m. för att hjälpa socialbidragstagare till självförsörjning är också en betydande del av socialtjänstens verksamhet överhuvudtaget. Detta till trots finns ytterst lite av goda, systematiska kunskaper om å ena sidan innehållet i alla dessa ansträngningar och å andra sidan vilka effekter de har. Metoderna i arbetet diskuteras mer ingående i Bergmarks kapitel Arbeta med socialbidrag i denna bok. Resultaten av gjorda insatser kan i princip inte fångas upp med mindre än att man genomför regelrätta utvärderingar, där försörjningssituationen för dem som blivit föremål för ett visst program eller en viss åtgärd följs upp över tid.<sup>4</sup> "Försörjningssituation" är emellertid inget entydigt begrepp. En mängd olika sätt att mäta eller beskriva den är tänkbara. I normalfallet söker man efter definitioner som förmår skilja mellan sådan försörjning som anses "lyckad" eller eftersträvansvärd och former som uppfattas mer problematiska. Om utgångspunkten är att de som genomgått ett visst program skall bli självförsörjande via arbete eller studier, är det andelen som uppnår detta som utgör ett rimligt mått på framgång. Om tanken däremot är att all annan försörjning än socialbidrag kan betraktas som positiv är det andelen klienter som efter en tid klarar sig utan socialbidrag som utgör det mest naturliga kriteriet (det är naturligtvis möjligt, och många gånger önskvärt, att parallellt utnyttja kriterier av ovanstående slag). Mer generella mått på framgång i arbetet kan sökas i utvecklingen av andelen bidragstagare i kommunen (totalt eller i vissa strategiska grupper), men mått av detta slag är i regel mycket svåra att tolka på ett tillförlitligt sätt.

## Socialbidragstagarna som besparingsobjekt

En effekt av kommunernas försämrade ekonomi är att kostnadsmedvetandet ökat mycket påtagligt i stort sett i alla delar av den kommunala organisationen och att sparmål blivit väsentligt viktigare än de tidigare varit. Denna rörelse har på sina håll varit så pass stark att man kan tala om en förskjutning av objekt – för den kommunala verksamheten generellt och för socialbidragsarbetet. Ekonomiska överväganden trä-

4. "Regelrätta utvärderingar" förutsätter bl.a. jämförelsematerial (t.ex. en jämförelsegrupp) som beskriver hur utvecklingen skulle ha sett ut om insatsen inte hade satts in – vad man med utvärderingsterminologi brukar kalla för ett kontrafaktiskt referensalternativ (Vedung, 1991), och undersökningsgrupper av en sådan storlek att det går att iaktta reella förändringar.



der in där tidigare andra hänsyn varit primära och allt fler beslutsfattare tenderar att i första hand se socialbidragen som ett möjligt objekt för kommande besparingar (Bergmark, 1995). Med detta har följt en tendens att ensidigt fokusera hur kostnaderna för det ekonomiska biståndet utvecklas över tid och samtidigt bortse från andra aspekter. Att hålla kostnaderna för socialbidragen nere har naturligtvis ur ett kommunalekonomiskt perspektiv ett egenvärde, men många gånger betraktas också sänkta kostnader – utan vidare reflektioner – som ett självklart uttryck för att man hjälpt människor till självförsörjning. Det finns dock goda skäl att vara en aning återhållsam när det gäller kostnader som mått på framgång i det senare avseendet. Kopplingen mellan utbetalda socialbidrag och människors behov av socialbidrag är inte alldeles enkel. Bakom låga eller sänkta kostnader i en kommun kan också dölja sig otillfredsställda behov och grupper som av olika skäl inte utnyttjar sin rätt till hjälp eller som på mer eller mindre legitima grunder förvägras bistånd. Det kan också vara så att storleken på de bidrag som faktiskt betalas ut, systematiskt hålls nere på en nivå vars ”skälighet” man kan ifrågasätta.

## Välfärd och integritet

Välfärdsfunktionen och integritetshänsynen går tillbaka på mer omedelbara klientintressen, men är sinsemellan artskilda såtillvida att den förra representerar de levnadsnivåer som bidraget medger, medan den senare handlar om under vilka former och villkor som biståndet förmedlas. Vad som bör betraktas som en skälig levnadsnivå har med den nya socialtjänstlagen fått en mer officiell prägel än tidigare. Uppdelningen i ett obligatoriskt försörjningsstöd (den s.k. riksnormen), ett kompletterande (behovsprövat) försörjningsstöd och en för kommunerna frivillig del innebär dock att vi också framgent kommer att kunna se stora variationer i generositet mellan olika kommuner.<sup>5</sup> Vad som mer allmänt är att betrakta som rimliga, skäliga eller anständiga nivåer är knappast en fråga ägnad att skapa konsensus. Därtill är den alltför bun-

5. Inte minst kan sådana skillnader förutses på grund av olika benägenhet att upplysa klienterna om eller konsekvent pröva rätten till den kompletterande behovsprövade delen av bidraget. Erfarenheter från genomförandet av den s.k. ”Tingsrydsnormen” under 1996 – en konstruktion liknande den i den nuvarande lagstiftningen – antyder att kommunernas policy i detta avseende kan komma att variera avsevärt (Socialstyrelsen 1997).

den till olika ideologiska uppfattningar och allt för sammanvävd med överväganden om incitament och respektavstånd (diskuteras närmare nedan). Oavsett vilken uppfattning man har, så måste frågan om hur tillvaron gestaltar sig för den som måste leva på socialbidrag – ur såväl ett övergripande socialpolitiskt som ett kommunalt perspektiv – betraktas som central för hur stödformen värderas. Därför är det en aning överraskande och oroande hur lite intresse som normalt sett ägnas åt detta. Bortsett från enstaka studier som mer eller mindre direkt behandlar problemet (se t.ex. Tengvald, 1976; Nilsson, 1989; Jönsson & Starrin, 1998) så saknas i princip data som belyser i vilken utsträckning mer genomgripande och sammanhängande beroende av socialbidrag innebär livsmönster där man utestängs från sammanhang som är tillgängliga för befolkningen i övrigt.

Att socialtjänstens verksamhet skall bygga på respekt för klienternas rätt till självbestämmande och integritet slås fast i socialtjänstlagens portalparagraf. Den juridiska tyngden av denna skrivning är betydande (Bramstäng, 1985), vilket inte hindrar att lagstiftningens ”skall” i Socialstyrelsens råd på området bytts ut mot ett ”bör” (Socialstyrelsen, 1994; Hermodsson, 1998). Självbestämmande innebär – något förenklat – att de insatser som görs skall utformas i enlighet med klientens önskemål och uppfattning. För socialbidragsarbetet aktualiseras denna aspekt framförallt i frågan om hur långtgående villkor socialtjänsten skall ha rätt att formulera när det gäller rätten till bistånd. Oavsett hur goda skäl man kan anse sig ha att formulera förhållandevis långtgående krav när det gäller sådant som aktivt arbetssökande eller allmän skötsamhet, är det uppenbart att sådana krav kan komma i konflikt med vad den enskilde vill eller uppfattar som rimligt. Vad som är ett åsidosatt självbestämmande måste ytterst avgöras av klienterna själva. Om det sedan kan anses finnas skäl att bortse från rätten till självbestämmande är en annan fråga, som ytterst handlar om hur olika funktioner (enligt listan ovan) skall värderas inbördes. Integritet kan i vissa avseenden betraktas som synonymt med självbestämmande, men inbegriper i detta sammanhang också ett hänsynstagande till klientens privata sfärer, det vill säga en anmodan till återhållsamhet i mängden uppgifter som insamlas (framförallt sådant som inte är direkt avgörande för den ekonomiska bedömningen) och ett ansvar för att inte ”röja” den enskildes klientskap utåt.

## Outtalade mål

Vad som särskiljer de latent funktionerna, det vill säga rekryterings-, kontroll- respektive moralfunktionen i listan ovan, från de manifesta är att de mer sällan klart uttalas som en del av kommunens eller socialtjänstens självständigt formulerade mål med socialbidragsarbetet. Att de däremot ofta har en reell betydelse för vilken policy som utformas i praktiken, kan knappast ifrågasättas.

Ett centralt argument för att bibehålla socialbidragen inom ramen för socialtjänsten har sedan länge varit (de förmenta) möjligheterna att komplettera den rent ekonomiska hjälpen med andra mer psykosociala former av stöd. Grundtanken bakom denna funktion är att människor som söker ekonomiskt bistånd inte sällan också har behov av andra typer av insatser – kring sådant som familjerelationer, missbruk eller mer allmänna livsproblem. Frågan om hur aktiv socialtjänsten bör vara när det gäller att ”upptäcka” sådana problem är en av de mer kontroversiella när det gäller socialbidragsarbetets organisering. Motståndare mot en mer aktiv och diagnosorienterad linje hävdar att sådana inslag innebär kränkningar av klientens rätt till självbestämmande och integritet och att de ökar stigmatiseringen i bidragstagandet (Bergmark, 1994). Det alternativ som då förespråkas är en renodlat ekonomisk handläggning eller lösningar som innebär att man helt lyfter ut socialbidragen från socialtjänstens ansvarsområde. Generellt sett bygger de uppfattningar som förekommer i denna fråga, oavsett position, vanligtvis mer på normativa föreställningar än på empiriska iakttagelser. I stort sett saknas goda, generaliserbara data som säger något om huruvida en diagnosorientering verkligen innebär att fler klienter får hjälp med sina icke-ekonomiska problem, har behov av sådan hjälp eller om en sådan linje innebär att integritetskränkningar och upplevelser av stigma ökar.<sup>6</sup> Om man i en utvärdering har för avsikt att beakta den sjätte funktionen i listan så bör dessa aspekter direkt studeras.

De två avslutande funktionerna aktualiserar frågor om individuell och allmän arbets- och försörjningsmoral. Vad som förenar dem är en viss bestämd människosyn och en oro för att offentliga resurser eroderar

6. I en undersökning av hur klienterna uppfattade övergången från en mer integrerad och diagnosorienterad till en mer renodlad socialbidragshandläggning framkom dock att klientgruppen var förhållandevis splittrad i frågan. Andelen som uppskattade förändringen var ungefär lika stor som andelen som föredrog den tidigare modellen (Bergmark, 1987).

i system där försörjningsincitamenten är för svaga och där kopplingen mellan välfärd och individuell prestation inte är tillräckligt tydlig. Föreställningarna här går tillbaka på principen om moralisk fara (moral hazard), vilken innebär att om en hjälpform som skall fungera som skydd mot någon form av problem (såsom socialbidrag mot inkomstbortfall) är alltför ”belönande” så ökar sannolikheten att problemet (t.ex. arbetslöshet) skall uppstå (Elster, 1992). Vad som särskiljer den sjunde funktionen – det vill säga det direkta utövandet av individuell kontroll i bidragshandläggningen – är att uppmärksamheten inte bara riktas mot sådana ”systemeffekter”. Här reses också tvivel avseende försörjningsmoral och faktisk rätt till hjälp tillsammans med tanken om att frånvaron av långtgående kontrollsysteem anses befördra fusk och missbruk av bidragen. Det handlar här om en generell misstänksamhet riktad mot klienterna, men också om en mer fundamental rättvisepuffattning där den som inte uppfattas anstränga sig tillräckligt för att klara sig själv inte kan anses vara berättigad till hjälp från samhället. Detta är ett uttryck för den – historiskt och globalt väletablerade – indelningsprincip som skiljer värdiga hjälpsökande från ovärdiga. Definitionen av en värdig bidragstagare är en person som för det första verkligen behöver hjälp (dvs. otillräckliga ekonomiska resurser), för det andra har en uppenbart bristande förmåga att på egen hand avhjälpa problemen (otillräckliga individuella resurser) och för det tredje har en uttalad vilja att ytterst själv klara av sin försörjning. För att anses som värdig bör också viljan respektive oförmågan till självförsörjning ha prövats genom att man i det längsta försökt, men inte lyckats, klara sig utan hjälp.<sup>7</sup>

Att arbetet bör bedrivas på ett sätt som innebär att den allmänna försörjningsmoralen inte kränks eller äventyras är en uppfattning som kommit att torgföras med ett antal olika förtecken. Det handlar å ena sidan om ett mer allmänt legitimitetsproblem, och å andra sidan om socialbidragens förmenta betydelse för hur löne- och socialpolitik utvecklas. Här är i regel udden inte i första hand riktad mot enskilda individer, utan mot de systemfel som anses möjliggöra eller till och med

7. En mer utförlig teoretisk beskrivning av värdighetsbegreppets teoretiska innehåll ges av Midré (1990). Se också Wallentin (1988) för en genomgång av den betydelse som avgränsningar utifrån värdighet historiskt sett haft i svensk social- och fattigvårdslagstiftning.

uppmuntra till missbruk av bidragsformen. De systemegenskaper det i första hand handlar om är ersättningsnivåer, kvalifikationskrav samt genomförda kontroller. När ersättningsnivåerna problematiseras innebär det normalt att de uppfattas som alltför generösa eller som alltför närliggande de försörjningsnivåer som låglönearbete under vissa förutsättningar ger – det vill säga att det så kallade ”respektavståndet” mellan arbetsinkomster och socialbidrag anses vara otillräckligt. I sammanhanget framhålls ofta det faktum att hushåll med hög försörjningsbörda kan hamna under socialbidragsnormen trots att de vuxna i hushållet arbetar. Problemet anses då inte enbart handla om det (föregivna) faktum att incitamenten för självförsörjning minskar. Ersättningsnivåerna i socialbidraget beskrivs också som en ”grundbult” för fördelningspolitiken i vidare mening (Finansdepartementet, 1994). Man betraktar då socialbidragen som ett golv för såväl lönebildning som nivåer inom andra socialförsäkringar. Följden av nuvarande (förment höga) socialbidragsnormer är då att korrigeringar nedåt i låglönearbeten och andra välfärdsförmåner förhindras – en omständighet som med ett visst ideologiskt perspektiv kan betraktas som mycket besvärande.

Studier av moraldimensionerna i socialbidragsgivningen förutsätter att uppmärksamheten riktas såväl mot allmänna attityder, föreställningar om individuell moral som mot sanningshalten i de föregivna systemeffekter som bär upp önskemål om stramare villkor. Inget av detta, och i synnerhet inte det senare, är särskilt enkelt att fånga rent empiriskt. De frågeställningar som berörs tillhör dessutom de mest kontroversiella på området och viljan att ta i dem är därför i regel inte särskilt stor.

## Från funktioner till kriterier

Att ha identifierat olika funktioner för socialbidragsarbetet innebär inte att man har tillgång till redskap för att bedöma dess kvaliteter i olika avseenden. För att kunna mäta grad av framgång eller ändamålsenlighet i arbetet behövs mer konkreta kriterier – det vill säga operationella mått på de egenskaper det handlar om. Ordet kriterium har sina rötter i grekiskans *kriterion* (prövosten) och *kritikos* (bedömande) och betyder, kort uttryckt, kännetecken. Vilka kriterier som kan utnyttjas för att fånga upp egenskaper i de funktioner man vill beakta, bestäms i

ett samspel mellan relevans och tillgänglighet. Kriterier är relevanta då de motsvarar det centrala innehållet i ett begrepp väl eller – som i det här fallet – en funktion. Tillgänglighet handlar om vilka mått som är möjliga att ta fram eller, annorlunda uttryckt, hur stora ansträngningar som fordras för att få in uppgifter av ett visst slag. Mängden tillgängliga eller möjligt relevanta kriterier varierar påtagligt mellan de funktioner som diskuterats ovan. Ett försök till sammanställning kan dock göras enligt följande:

**FIGUR 1.** Funktioner, kriterier och möjliga datakällor vid utvärderingar av arbete med socialbidrag

| <i>Funktion</i>                                | <i>Kriterier</i>  | <i>Datakällor</i>   |
|--|---|---|
| 1. Utredning och beslut                        | a. Adekvata och riktiga uppgifter<br>b. Formellt riktig handläggning och beslut   | a. Akter, jämförelser med andra källor<br>b. Akter, intervju/enkät                      |
| 2. Hjälp till självförsörjning                 | Andel i försörjning/utan socialbidrag   | Uppföljning via register eller intervju/enkät   |
| 3. Kostnadsbegränsning                         | Kostnader för bidragen över tid, i jämförelse med andra kommuner och/eller med hänsyn till strukturella förutsättningar                         | Officiellt redovisade kostnader   |
| 3. Tillförsäkras av skälig levnadsnivå         | a. Klienternas konsumtionsmönster/ konsumtionsmöjligheter intervju el observation<br>b. Klienternas upplevelser av normalitet, delaktighet m.m. | a. Klientstudier – enkät, intervju eller observation<br>b. Intervju, enkät              |
| 5. Hänsyn till självbestämmande och integritet | Klienternas upplevelser av olika inslag i handläggningen  | Intervju, enkät   |
| 6. Psykosocial bedömning                       | a. I vilken grad klienter i slutändan faktiskt blir hjälpta med olika problem<br>b. Stigmatiseringseffekter                                     | Klientstudier – enkät, intervju<br>Klientstudier och allmänna attityder enkät, intervju |

FIGUR I. (forts.)

| <i>Funktion</i>                           | <i>Kriterier</i>   | <i>Datakällor</i>                                  |
|---|--|--|
| 7. Individuell kontroll                   | a. Klienternas arbets- och försörjningsmoral   | a. Klientstudier – intervjuer                      |
|   | b. Överutnyttjande eller fusk  | b. Akter, intervjuer – jämförelse med andra källor |
| 8. Legitimitet – allmän försörjningsmoral | Allmänna attityder till socialbidragshandläggning och klienter. Dess inverkan på försörjningsmoral | Intervju, enkät till allmänhet                     |

Beskrivningen av ”kriterier” i listan ovan håller sig på en förhållandevis allmän nivå. Det handlar med andra ord inte om regelrätta mått på de funktioner som behandlats, utan mer om vilka olika kvaliteter som aktualiseras. Så kan till exempel iakttagelser av klienternas konsumtionsmönster användas som underlag för bedömningar av huruvida socialbidragen medger en skälig levnadsnivå (även om bedömningen i sig – i likhet med vad som gäller för samtliga funktioner – förutsätter en mer normativt grundad uppfattning om vad som är en rimlig, bra eller acceptabel nivå).

## Om valet av kriterier

Kritiska granskningar av ett område som arbete med socialbidrag förutsätter inte bara överväganden av vilka egenskaper som kan bedömas som relevanta, utan också mer utvecklade idéer om vad som kan anses vara mer viktigt än annat. Det kanske mest avgörande momentet i själva kriterieproblematiken handlar om hur valet av kriterier skall göras och utifrån vilka principer som prioriteringar mellan olika principer upprättas.

Ju fler kriterier av olika slag som utnyttjas, desto större är möjligheterna att erhålla en sammansatt bild av verksamheten, där dess styrka och svagheter på olika områden kommer till uttryck. Att inte begränsa sig till ett enda slag av utfallskriterier anses därför ofta önskvärt, åt-

minstone i de fall man har för avsikt att ta ställning till värdet av en verksamhet i sin helhet. Utvärderarens verklighet – till exempel i form av ekonomiska och tidsmässiga resurser – innebär emellertid att någon heltäckande bild i regel inte är möjlig. Även i mycket ambitiösa studier kommer det därför alltid att handla om ett *urval* av kriterier, där vissa aspekter av ett fenomen beaktas, medan andra väljs bort.

Hur väljer man då kriterier för ett område som socialbidrag? I praktiken är ett val inte alltid möjligt. Utvärderingens inriktning kan vara bestämd på förhand genom mycket klara önskemål hos huvudmän och finansärer. House (1981) talar om två huvudgrupper av utvärderingsmodeller. Den ena gruppen representeras av ansatser som är avgränsade, såtillvida att de enbart beaktar kriterier som säger något om effektivitet och ändamålsenlighet i ett visst bestämt avseende – till exempel utifrån ekonomiska mål formulerade av politiker eller andra beslutsfattare.

Den andra kategorin som House nämner är så kallade pluralistiska modeller, där man syftar till att beakta en mängd olika principer och intressen i urvalet av kriterier för utvärderingen. Här synliggörs i regel problemet med att välja kriterier tydligare än i de fall där inriktningen är given på förhand. De i utvärderingslitteraturen beskrivna tillvägagångssätten när det gäller att orientera sig mellan möjliga kriterier är i det närmaste oräkneliga. Gemensamt för de flesta är dock att de på ett eller annat sätt inbegriper hänsynstaganden till olika former av *intressenter*. Intressenter är i stort sett alla som på något sätt berörs av ett program eller en verksamhet. För ett område som socialbidrag – som är offentligt finansierat, offentligt drivet och med en (åtminstone tillskriven) nyckelposition som det sista socialpolitiska skyddsnätet – är mängden potentiella intressenter mycket stort. Tänkbara är bland annat:

- *Allmänhet*: i egenskap av skattebetalare och medborgare
- *Politiker*: i egenskap av ansvariga för verksamheten eller för den politiska oppositionen
- *Överordnade tjänstemän*: i egenskap av direkt verksamhetsansvariga
- *Professionella*: i egenskap av att arbeta direkt i verksamheten eller utifrån ett generellt professionellt ansvar för att utveckla metoder på området
- *Klienter*: i egenskap av mottagare av hjälpen (och anhöriga till dessa)
- *Experter*: i egenskap av forskare, utvärderare eller annan sakkunnighet



Listan kan naturligtvis göras både längre och mer differentierad. Att identifiera tänkbara intressenter innebär dock inte att man på något sätt löser problemet med hur kriterier skall väljas. En lista av ovanstående slag väcker i sig en rad följdfrågor som tydliggör de svårigheter kriterievalet innehåller. Vilka intressenter kan anses ha högst legitimitet? Hur skall olika intressen tillvaratas i praktiken? Skall företrädare för olika intressenter konsulteras (och i så fall vilka?) eller skall utvärderare/experters arbete utifrån bedömningar av vilka hänsyn som är viktiga för skilda grupper?

Utifrån en genomgång av intressenter kan det ligga nära till hands att göra generaliseringar avseende olika aktörers perspektiv. Att i en utvärdering intressera sig för kostnader kan exempelvis primärt framstå som ett hänsynstagande till politikerns intressen. Att välja kriterier som handlar om vilka levnadsvillkor klienterna får under de tider de uppbär socialbidrag kan ses som uttryck för att klienternas intressen bevakas. Schabloner av detta slag har visserligen ofta en reell grund, men är sällan helt invändningsfria då de å ena sidan inte beskriver avvikande meningar inom utpekade intressentgrupper och å andra sidan inte tar hänsyn till att vissa typer av kriterier sannolikt har hög relevans hos de flesta intressenter. Man kan till exempel utgå ifrån att en funktion som att hjälpa socialbidragstagare till självförsörjning anses central av i princip alla berörda parter (även om det på sina håll kan finnas en skepsis mot socialtjänstens förmåga i detta avseende).

### Att välja perspektiv

Att föra en mer ingående diskussion om hur kriterievalet i en utvärdering bör eller kan göras är inte möjligt inom ramen för detta kapitel. Det skulle kräva en alltför omfattande diskussion av vilka välfärdspolitiska och normativa grunder som gör sig gällande i denna fas av utvärderingsarbetet. Det finns i dag inte heller någon mer allmänt accepterad modell för hur kriterier bör väljas. Utvärderingsforskningen är påtagligt splittrad i frågan (Shadish m.fl., 1991). Inte ens inom ramen för det som brukar kallas intressentutvärdering – där ambitionen är att väga samman olika intressenters önskemål – hittar vi någon entydig metodik. Vi kan dock indirekt närma oss kriterievalets grunder genom en diskussion av vilka överväganden man i olika utvärderingsmodeller vanligtvis använder för att legitimera sina kriterier. Fournier (1995) har

identifierat fem olika objekt för detta: mål, identifierade behov, nyttoaspekter, professionella krav och brukarens/klientens förväntningar.

Det första som utpekats är de *officiella målen*. Det generella antagandet här är att det föreligger ett samband mellan mål och resultat och att detta kan mätas. Vid val av kriterier med utgångspunkt från officiella mål, hänvisas ofta till att dessa mål är uttryck för demokratiska beslut. Andra berörda gruppers intressen anses således vara företrädda genom den demokratiska process som lett fram till en viss målformulering. För ett område som socialbidrag innebär detta att hänsyn bör tas till såväl socialtjänstlagen som lokala politiska beslut. I praktiken är det emellertid sällsynt att samtliga förekommande mål gör sig gällande i kriterievalet. Utvärderingar koncentreras i regel på de målområden som å ena sidan är politiskt gångbara för tillfället och där man å andra sidan tycker sig iakttä de största svårigheterna/utmaningarna. I dagsläget uppfyller socialbidragens kostnadsaspekter bägge dessa krav, medan funktioner som berör klienternas välfärd mer sällan gör det.

Den andra typen av kriterier väljs med utgångspunkt från *målgruppernas behov*. Grundtanken här är att verksamheten syftar till att tillgodose vissa behov hos medborgarna och att det är detta som bör utvärderas. Själva behovet kan bestämmas på en mängd olika sätt och innefattar allt från direkt efterfrågan till omedvetna och ej artikulerade "behov".<sup>8</sup> Frågan om vad som är att betrakta som behov i förhållande till socialbidragsgivningen är inte heller så enkel som den kan synas vara. Behov – från ett klientperspektiv – kan här teoretiskt identifieras utifrån åtminstone fem av de åtta funktioner som tidigare utpekats (den administrativa funktionen, självförsörjningsmålet, välfärdsfunktionen, integritetshänsyn och rekryteringsfunktionen).

Ett tredje sätt att välja kriterier är att mer förutsättningslöst försöka se till *vilken nytta en viss verksamhet gör*. Här ser man inte bara till uppfyllande av officiella mål, utan också till i vilken utsträckning en verksamhet fungerar väl i förhållande till andra samhälleliga institutioner och vad den betyder i förhållande till de mål och funktioner dessa svarar mot. För socialbidragen kan det till exempel handla om vilka effekter olika handläggningsrutiner kan tänkas ha på sådant som arbetsmarknad, lönebildning och samarbete med instanser som har ansvar för närliggande områden (arbetsförmedling, lokalt näringsliv med mera).

8. Se till exempel Bradshaw (1972) eller Ware & Goodin (1990) för en fördjupad diskussion om hur behov identifieras och legitimeras i förhållande till olika välfärdssystem.

Övervägandena handlar ofta också om mer administrativa aspekter, som hur ett visst arbetssätt kan implementeras och hur det är möjligt att styra inom ramen för den kommunala organisationen. Med ett nyttoperspektiv kan uppmärksamheten också riktas mot mer grundläggande frågor avseende socialbidragsgivningens huvudmannaskap. Vad som i dagsläget ytterst legitimerar socialtjänstens ansvar för bidragsformen är – utöver dess historiska förankring – hjälp till självförsörjning och möjligheterna att komplettera den ekonomiska hjälpen med psykosocialt stöd av olika slag. Om socialtjänsten inte är effektiv på dessa områden eller om andra instanser kan ge samma hjälp på ett bättre sätt, finns det skäl att ifrågasätta huvudmannaskapet.

Ett fjärde sätt att bestämma kriterier är att utgå från *professionella föreställningar om vad som är relevant inom ett visst område*. Urvalet görs då på basis av yrkesverksamma gruppers erfarenheter, värderingar och teoretiska verktyg. Jämför vi med andra delar av socialtjänstens individ- och familjeomsorg (som missbrukarvård och barn- och ungdomsvård) framstår arbetet med socialbidrag som ett område där de professionella föreställningarna om hur saker och ting är och bör vara är förhållandevis otydliga i konturerna. Det finns ingen klart urskiljbar kärna av professionell kunskap eller erfarenhet att hänvisa till när det gäller socialbidragen. Inte heller finns det någon entydig bas av värderingar i fråga om sådant som klienternas rättigheter eller vilka levnadsnivåer bidragen bör möjliggöra.<sup>9</sup>

Med den femte typen av kriterier görs urvalet på basis av *klienternas krav och önskemål*. Ett mer konsekvent klientperspektiv förutsätter att man faktiskt tar reda på vad klienterna vill ha från socialtjänsten och hur viktiga olika aspekter av sådant som mottagande, handläggningsrutiner och ”sociala” hänsyn är ur deras perspektiv. Detta kan antingen göras generellt (man utgår från vad klienter i allmänhet bedömer som viktigt och relevant) eller individuellt (man utgår från klientens förväntningar i varje enskilt ärende). Utgångspunkten är dock att de som direkt berörs av en verksamhet och ett visst arbetssätt är de som har högst legitimitet när det gäller att avgöra vad som är viktiga aspekter av den (Scriven, 1980). Ett alternativt sätt att söka få grepp om klienternas önskemål är att låta företrädare för klientgrupperna uttrycka vad

9. Ett uttryck för, eller möjligen orsak till, detta förhållande är det faktum att arbete med socialbidrag inte ges något större utrymme i socionomutbildningen (Bergmark & Lundström, 1998; Dellgran & Höjer, 1999).

som är klienternas krav och önskemål. På socialbidragsområdet saknas emellertid väletablerade klientorganisationer eller andra grupperingar med någon form av mandat att företräda bidragstagarna. Problemet med att identifiera legitima företrädare för olika intressen är också mer generellt uppmärksammat inom utvärderingsforskningen (Albaek, 1988; Karlsson, 1996).

Fourniers genomgång tydliggör hur beroende olika utvärderingar är av i vilket sammanhang de initieras och utifrån vilka värderingar de aktualiseras. Visserligen utgör hans indelning en förhållandevis långt driven förenkling av mer komplexa sammanhang, men som en beskrivning av vilka perspektiv som anläggs för att legitimera kriterieval i olika utvärderingar ger den ändå en viss överskådlighet. Socialbidrag är på många sätt ett kontroversiellt område där frågor om försörjningsmoral, rättvisa och samhällets yttersta ansvar ständigt återkommer i debatten. Uppfattningarna om hur arbetet med socialbidragen skall bedrivas är många, liksom föreställningarna om vilka förhållanden som påverkar bidragstagandets varaktighet och omfattning. Utvärderingar som ensidigt bedrivs utifrån ett enda perspektiv kommer därför alltid att brottas med legitimitetsproblem i förhållande till de intressesfärer som inte representerats i kriterievalet.

## Vems perspektiv är viktigast?

Valet av kriterier är inte i första hand ett tekniskt problem som kan lösas med hjälp av de handgrepp som utvärderingsteknologin tillhandahåller. Ytterst handlar det om vems eller vilkas perspektiv som skall tillmätas betydelse i ett läge där det råder olika uppfattningar om vilka kvaliteter som är centrala för området. Poängen med att försöka tydliggöra alla de funktioner – och i förlängningen möjliga kriterier – som arbete med socialbidrag förväntas svara mot är att belysa de kritiska val en utvärderare ställs inför. Avgöranden avseende relevans görs allt för ofta utan vidare reflektioner om vad man väljer bort när man bestämmer sig för att fokusera en viss aspekt. I dagsläget finns det en tendens mot att sänkta kostnader i allt högre grad betraktas som ett såväl självklart som tillräckligt mått på ett framgångsrikt arbete. Kostnader är också utan tvivel en viktig indikator på framgång i arbetet, men den som ensidigt väljer kostnadskriterier kan aldrig med säkerhet veta om en positiv utveckling skett på bekostnad av andra kvaliteter.

# Telefonmottagningen – socialtjänstens dörrvakt

RENATE MINAS OCH STEN-ÅKE STENBERG

Forskning och debatt om socialbidrag har hittills varit fokuserad på dem som får socialbidrag. Alla som tar kontakt med socialtjänsten får dock inte bidrag. En del blir avvisade redan vid den första kontakten och andra får avslag på sin ansökan. Kunskaperna är idag begränsade om hur sorteringen till berättigade och icke berättigade går till. Är den ekonomiska situation helt avgörande? Vilken roll spelar personalens bedömning? Finns det andra viktiga faktorer som påverkar den sökandes chanser att få sin förfrågan prövad? Vi skall i det här kapitlet analysera den första kontakten mellan hjälpsökande och handläggare vid sju svenska socialkontor.

Den första kontakten med ett socialkontor sker normalt per telefon. De som ringer kan vilja ha upplysningar om möjligheten att få bistånd och om socialbidragets storlek. Sådana allmänna förfrågningar leder inte till något beslut. Om det tydligare gäller möjligheterna att för egen del få bidrag kan samtalet leda till olika resultat. Anser handläggaren att sökanden inte är berättigad till socialbidrag försöker han/hon förklara detta för att undvika vidare utredning. Då kan man istället hänvisa till andra möjligheter att få hjälp, råd eller stöd. Om den sökande bedöms uppfylla kraven för socialbidrag bestäms att en vidare utredning skall äga rum. Den sker vanligen vid ett personligt besök på kontoret men det förekommer också att handläggningen sköts per post.

De som ringer ekonomiavdelningarnas telefonmottagningar kan befinna sig i allvarlig kris. Den personliga kontakten är här av stor betydelse för huruvida det blir en formell ansökan. Handläggarna spelar en central roll, men det finns också andra faktorer som hittills inte uppmärksammas i någon större utsträckning och som påverkar resultatet

av det första mötet. Studiens syfte är att belysa de faktorer som påverkar utfallet av det första telefonsamtalet mellan sökande och handläggare. Vi börjar med att övergripande diskutera mötet mellan medborgare och organisation, och presenterar därefter några tidigare studier om socialtjänstens telefonsamtal. Slutligen redovisar vi vår undersökning om hur nya telefonförfrågningar om socialbidrag sköts på sju svenska socialkontor.

## Mötet mellan människa och organisation

Socialtjänsten är som många andra organisationer specialiserad på ett avgränsat område och bygger sin verksamhet på hantering av många människor. Tiden är begränsad och man kan inte alltid ta hänsyn till varje persons hela situation. Bara de delar som bedöms relevanta för organisationens uppgifter tas upp i utredningen. Mötet är en anpassningsprocess, där en människa blir en klient, ett fall (Lipsky 1980, Hassenfeld 1983). Samtidigt sorteras personer som inte anses berättigade till organisationens förmåner ut vid den första kontakten. Socialkontorens personal är ”dörrvakter” som bestämmer vem som skall släppas in. Detta sker genom utredningar, där man tolkar individens behov samt tillämpar lagar och regler. Förhållandet mellan rättigheter och behov är avgörande i den här processen (Mosesson, 1998). Eftersom rättigheterna finns formulerade i lagstiftningen är dessa lättare att bedöma än de individuella behoven. Människor med kunskaper och självförtroende kan hävda sina rättigheter i större utsträckning, än de som inte känner till dessa eller klarar av att uttrycka sig tydligt.

Vid bedömningen av möjligheterna att få socialbidrag måste man utöver behov och rättigheter också ta hänsyn till medborgarnas skyldigheter. I en klassisk studie av T. H. Marshall (1950) delas medborgarskapets rättigheter och skyldigheter upp i civila, politiska och sociala. Till medborgarnas skyldigheter hör att försörja sig, leva ett skötsamt liv, följa samhällets normer för vandel samt att betala skatter och sociala avgifter. Den moderna välfärdsstaten kan ses som ett uttryck för de sociala rättigheterna. Sociala rättigheter ger medborgaren resurser som gör det möjligt att leva ett självständigt liv och vara delaktig i samhällslivet. Möjligheten att ta del av eller att begära en förmån (”claim rights”) är dock vanligtvis förknippad med olika villkor. Rätten till

pension beror t.ex. på att man uppnått en viss ålder eller betalt socialförsäkringsavgifter.

Organisationens personal, som har direkt kontakt med medborgarna och som samtidigt har tämligen stor handlingsfrihet i utförandet av sina arbetsuppgifter, kallas av Lipsky (1980) för ”street-level bureaucrats” eller ”gräsrotsbyråkrater” av Esping (1984). Kontakten mellan tjänstemän och medborgare är som nämnts både ett möte mellan människor och mellan individ och organisation. Konflikten mellan att vara tjänsteman och organisationsrepresentant, samt hjälpare och människa är inbyggd i rollen som gräsrotsbyråkrat (Lipsky 1980, Johansson 1992). Samtidigt är rollen ”gränsöverskridande” eller ”förmedlande”, eftersom gräsrotsbyråkraterna både har tillgång till förstahandsuppgifter om medborgarna och om organisationen. De blir en länk mellan medborgarnas vardagsliv och den offentliga politiken. (Esping 1984, Johansson 1992, Blindenbacher 1997). Arbetets dubbla karaktär ställer gräsrotsbyråkraterna inför motstridiga krav. Från myndighetens sida gäller kravet att omvandla de sökandes problem till ett myndighetsärende medan individen å sin sida kräver att få bli bemött utifrån sina egna förutsättningar (Kullberg 1994).

Gräsrotsbyråkraterna och klienterna står i ett ojämnt beroende- och maktförhållande. En del organisationer, främst offentliga, har monopol på sin verksamhet. Medborgarna som vänder sig till organisationen blir icke-frivilliga klienter (Lipsky 1980, Hasenfeld 1983, Reitan 1997). Med icke-frivillig menas att klienten är hänvisad till ett särskilt socialkontor och ofta till en bestämd handläggare. Tjänstemännen har också rätt att bevilja respektive avslå klientens begäran och kan koppla beslutet till olika krav. Ytterligare en anledning till den ojämlika maktpositionen är den omfattande information om organisationens och samhällets resurser som handläggaren, men inte klienten, förfogar över. Gräsrotsbyråkraternas kunskaper och position ger honom ”hemmaplan”. Klienten befinner sig däremot på ”bortaplan” (Johansson 1992).

Socialtjänstlagen ger ett stort utrymme för gräsrotsbyråkraternas eget omdöme. Den flexibla regeltillämpningen ökar risken för godtyckliga beslut och försvagad rättssäkerhet (Johansson 1992) och klienter med liknande problem kan därför bli olika bemötta (Kullberg, 1994). Avslag kan motiveras med att sökanden själv betraktas som ansvarig för sin situation, eller alternativt kan beviljade ansökningar motiveras med

klientens olyckliga omständigheter. Även annan forskning pekar på stora variationer när det gäller i vilken utsträckning bidragsansökningar beviljas och hur stora belopp som beviljas (Hydén m.fl. 1995, Mosesson 1998). Sannolikheten för illa underbyggda beslut ökar när ärendebelastningen är hög, samt då besluten måste fattas under tidspress och utan tillräcklig information (Lipsky 1980).

## Tidigare studier

Vi har, som tidigare nämnts, idag ganska goda kunskaper om socialbidragstagarna. Från många undersökningar känner vi idag ganska väl till hur många de är samt hur deras försörjningssituation, familjeförhållanden och utsatthet i olika avseenden ser ut.<sup>1</sup> Flera studier har också belyst det personliga mötet mellan socialsekreterare och klient.<sup>2</sup>

Den första kontakten mellan sökande och handläggare och framför allt selektionen av klienter i denna kontakt har fått mindre uppmärksamhet. Ericsson och Wickström (1998) har dock genomfört en utvärdering av en ekonomienhets mottagningsfunktion. Från ett antal kvalitetskriterier som pålitlighet, kompetens, tillgänglighet, empati och konstruktiv reaktion beskrev de hur de sökande uppfattade ekonomienhetens mottagningsfunktion. I utvärderingen ingick tyvärr bara personer som hade fått tid för besök. Även Cedersund (1992), Billquist (1997) samt Mosesson och Jönsson (1998) har studerat den första kontakten med ett socialkontor. Cedersund följde processen från den första kontakten med kontoret (telefonmottagning) till beslutet. Utifrån kommunikations- och organisationsteoretiska begrepp analyserade hon olika möten med socialtjänsten samt individens förvandling till klient. Det empiriska materialet utgjordes av ett tjugotal nya biståndssökande från tre socialkontor och koncentrerades på samtal, som ledde till någon form av fortsatt åtgärd. Samtal med sökande som inte fick en besökstid ingick inte i undersökningen.

1. Se t.ex. Korpi 1971, Puide 1981, 1985, Gustafsson 1984, Bergmark 1991, Gunnarsson 1993, Petersson 1994, Salonen 1994, Socialstyrelsen 1995:4, Socialstyrelsen 1997:5.

2. Se t.ex. Erickson och Schultz 1982, Marklund, m.fl. 1984, Hydén 1987, 1988, Fredin 1993.



Cedersund lyfter särskilt fram betydelsen av den första telefonkontakten (dörrvaktfunktionen), där ”många av de viktigaste avgörandena fattas” (a.a., s. 40). Hon bedömde att hälften av samtliga inkomna samtal inte ledde till en besökstid (a.a., s. 39). En orsak var att vissa ärenden sköttes per post och ytterligare kontakter kunde ske per telefon. I andra fall bedömdes samtalen med sökanden som en förfrågan, där personen fick upplysning om olika möjligheter att själv lösa problemet. I ytterligare andra samtal var sökanden redan aktuell och hänvisades till den ansvarige handläggaren eller till sin hemkommun. Det kunde också vara handläggarens egna klienter som efterlyste information. Slutligen nämner Cedersund de fall där att en släkting eller vän ringer och frågar om reglerna för ekonomiskt bistånd.

Även Billquist (1997) betonar de inledande samtalens betydelse. Hon observerade hur socialsekreterare på två socialkontor hanterade samtalen vid tidsbeställningen samt intervjuade tolv personer som ringt och fått tid för nybesök. Jämfört med Cedersunds resultat, ledde något färre samtal (31 av 114) inte till fortsatta åtgärder. Hon förklarar skillnaden med att den handläggare, som tog emot alla samtal vid ett av kontoren, använde en mer avvaktande strategi än handläggarna i Cedersunds studie. De sökande blev inte direkt avvisade utan avgjorde själva om de ville få sin ansökan prövad. En annan förklaring till skillnaden ser Billquist i att tidsbeställningen i Cedersunds studie skedde hos handläggare som själva tog emot nybesök.

Jönsson och Mosesson (1998) försökte på tre olika ekonomienheter, med hjälp av handläggarnas egna uppgifter, identifiera olika metoder i socialbidragshandläggningen, och se om de ledde till olika resultat. Även här betonas telefonmottagningens funktion som dörrvakt. Andelen sökande vid de tre kontoren som ”inte avhörde sig” efter den initiala kontakten var 55, 54 respektive 40 procent (Jönsson och Mosesson 1998, s. 32). Författarna diskuterar inte orsaken till att så pass många samtal inte ledde till någon form av fortsatt åtgärd.

Det är bara Billquist som försöker spåra ett samband mellan antalet inbokade och kontorets organisation. Hon begränsar sig dock till att diskutera om bedömningen vid telefonsamtalet kan skilja sig mellan handläggare som själva tar emot nybesök och dem som inte personligen tar emot klienter.

## Mottagning av nya socialbidragsansökningar på sju socialkontor i Sverige

Den undersökning som vi redovisar här har genomförts av Centrum för utvärdering av socialt arbete (CUS) vid Socialstyrelsen och Institutet för social forskning (SOFI) vid Stockholms universitet och omfattar telefonmottagningar och nybesök på sju socialkontor i fyra kommuner.<sup>3</sup> Undersökningen gäller alla som vände sig till något av socialkontoren för att fråga om socialbidrag, dvs. inte bara dem som fick bidrag.

Med hjälp av enkäter dokumenterade handläggarna vid telefonmottagningarna varje inkommande samtal, där nya sökande förhörde sig om ekonomiskt bistånd. Undersökningsperioden omfattade sammanlagt fyra veckor under hösten 1997. Endast samtal som gällde socialbidrag och som kom från personer som inte var aktuella på socialkontoret ingick i undersökningen. Sammanlagt fick vi in 549 enkäter från telefonmottagningarna. Under samma period dokumenterade vi dessutom samtliga 357 nybesök vid socialkontoren.

Studien tar upp följande frågeställningar: Vilka ringer till telefonmottagningarna och vilka blir inbokade? Vilka faktorer (personliga eller organisatoriska) kan förklara varför den som ringer blir föremål för fortsatt utredning? Hur organiseras verksamheten?

### Vilka ringer till telefonmottagningarna och vilka blir inbokade?

I tabell 1 redovisar vi vilka som vände sig till telefonmottagningarna och hur stora andelar av respektive kategori som blev inbokade till nybesök eller fortsatt posthandläggning. Lika många män som kvinnor kontaktade telefonmottagningarna, men något fler män blev inbokade. Genomsnittsåldern var 34 år och vanligast var personer i yrkesaktiva åldrar. Personer mellan 21 och 30 år hade störst möjlighet att bli inbokade, de yngsta och de äldsta hade minst möjlighet.

---

3. För en detaljerad redovisning av undersökningen se Minas och Stenberg (2000).

TABELL 1. Sökande och andel inbokade till nybesök efter bakgrundsfaktorer

|                 |                         | <i>n</i> | <i>Samtliga<br/>sökande<br/>procent</i> | <i>Inbokade<br/>sökande<br/>procent</i> |
|-----------------|-------------------------|----------|---|---|
| Kön             | Kvinnor                 | 274      | 50                                      | 65                                      |
|                 | Män                     | 275      | 50                                      | 70                                      |
| Ålder           | –20                     | 71       | 13                                      | 55                                      |
|                 | 21–25                   | 118      | 21                                      | 75                                      |
|                 | 26–30                   | 87       | 16                                      | 76                                      |
|                 | 31–40                   | 117      | 21                                      | 70                                      |
|                 | 41–50                   | 57       | 10                                      | 72                                      |
|                 | 51–                     | 69       | 13                                      | 71                                      |
|                 | Togs inte upp           | 30       | 5                                       | 17                                      |
| Hushållstyp     | Ensamstående            | 341      | 62                                      | 67                                      |
|                 | Sammanboende            | 104      | 19                                      | 71                                      |
|                 | Hos föräldrar           | 67       | 12                                      | 72                                      |
|                 | Annat                   | 27       | 5                                       | 67                                      |
|                 | Togs inte upp           | 10       | 2                                       | 0                                       |
| Bostadsform     | Eget boende             | 397      | 72                                      | 70                                      |
|                 | Andra hand              | 34       | 6                                       | 71                                      |
|                 | Tillfälligt             | 76       | 14                                      | 69                                      |
|                 | Annat                   | 17       | 3                                       | 18                                      |
|                 | Togs inte upp           | 25       | 4                                       | 36                                      |
| Barn            | Har inte barn           | 302      | 55                                      | 71                                      |
|                 | Har barn                | 168      | 31                                      | 72                                      |
|                 | Togs inte upp           | 79       | 14                                      | 46                                      |
| Medborgarskap   | Svenskt                 | 278      | 50                                      | 66                                      |
|                 | Nordiskt, ej svenskt    | 8        | 1                                       | 62                                      |
|                 | Europeiskt, ej nordiskt | 48       | 9                                       | 83                                      |
|                 | Utomeuropeiskt          | 62       | 11                                      | 73                                      |
|                 | Togs inte upp           | 153      | 28                                      | 60                                      |
| Egna tillgångar | Har tillgångar          | 38       | 7                                       | 45                                      |
|                 | Har ej tillgångar       | 300      | 55                                      | 73                                      |
|                 | Togs inte upp           | 211      | 38                                      | 64                                      |

Drygt 60 procent av alla sökande var ensamstående och knappt var femte sammanboende. Personer som bodde hemma hos sina föräldrar utgjorde drygt 10 procent och 5 procent levde i någon annan hushållstyp. I 10 procent av fallen togs frågan om hushållstyp inte upp vid samtalet. Skillnaderna var små mellan olika hushållstyper vad gäller andel inbokade till nybesök.

Nästan tre av fyra hade fast bostad. Här ingår också ungdomar som bor hemma hos sina föräldrar. 6 procent hade andrahandskontrakt och 14 procent tillfällig bostad. Endast 1 procent bodde på institution och 2 procent saknade bostad. I 4 procent av fallen togs inte bostadsfrågan upp vid samtalet. Bostadsförhållandena tycks inte påverka sannolikheten för att bli inbokad med undantag för den lilla grupp (annat) som bodde på institution eller var utan bostad, där bara 18 procent blev inbokade. Det gäller också för de fall där uppgift om bostad saknas vilket antagligen beror på att man tidigt i samtalet avvisat deras förfrågan om bistånd.

Nästan en tredjedel av hushållen hade barn och här finns ingen skillnad i andel inbokade. För ungefär tre fjärdedelar av alla sökande har vi information om medborgarskap. I tabellen redovisas andelarna av alla sökande inklusive de där vi saknar uppgift om medborgarskap. Halften av alla dessa har svenskt medborgarskap. 1 procent kom från ett annat nordiskt land och 9 procent var medborgare i ett europeiskt land utanför Norden. 11 procent kom från länder utanför Europa. Det tycks finnas en något större möjlighet att bli inbokad för sökande från länder utanför Norden. Den stora majoriteten av alla sökande kunde utan problem kommunicera på svenska (framgår inte av tabellen). Lite mindre än 5 procent av de sökande talade däremot dålig eller ingen svenska, och för drygt 6 procent har vi inte uppgifter, då det var någon annan än den sökande som ringde till kontoret.

Vid 38 procent av samtalen ställdes inga frågor om egna tillgångar. Av de tillfrågade uppgav bara 11 procent att de hade egna tillgångar. Vid bedömningen av rätten till bistånd har personens egna tillgångar en avgörande betydelse: betydligt fler utan egna tillgångar blev inbokade.

## Varför blir man inbokad?

Vi går nu vidare från de enkla fördelningarna som redovisades i tabell 1 till en multivariat analys där de olika faktorerna analyseras i ett sammanhang (tabell 2). Resultaten för varje faktor presenteras nu med hänsyn till övriga faktorer i modellen. Faktorerna består i sig av flera grupper. Ålder består t.ex. av sju olika grupper, där de som är under 20 år bildar den första och de utan uppgift om ålder den sista. I analysen jämförs varje grupp med den första gruppen (när det gäller t.ex. ålder jämförs alla åldersgrupper med dem som är under 20 år gamla). Då vi vill veta om den som ringer blir inbokad kan den beroende variabeln endast anta två värden: inbokad eller inte inbokad. Den lämpligaste metoden för sådana analyser är logistisk regression. Resultaten redovisas som s.k. oddskvoter. Om värdet är 1 finns det inte någon skillnad mellan de jämförda grupperna. Om värdet är 1,25 har gruppen 25 procent större chans att bli inbokad än jämförelsegruppen. Om gruppen istället har värdet 0,50 har den hälften så stor chans som jämförelsegruppen. Slutligen markeras den statistiska signifikansen med stjärnor. En förutsättning för beräkningen av statistisk signifikans är att materialet utgör ett sannolikhetsurval från en definierad population, dvs. att sannolikheten för att bli vald är känd. Vi har emellertid inte gjort ett sådant urval och man måste därför vara försiktig med måttet. Signifikanta värden indikerar dock ett slags stabilitet i jämförelserna som grundar sig på att grupperna är stora och att det finns en betryggande spridning i faktorerna.

Det första resultatet i tabell 2 visar att män har något större möjlighet att bli inbokade än kvinnor men signifikansen visar att resultatet är osäkert. Samtliga ålderskategorier har en markant större möjlighet att bli inbokade jämfört med dem som är under 21 år gamla. De som bor hemma hos sina föräldrar har nästan dubbelt så stor möjlighet att bli inbokade jämfört med ensamstående. Även par har större möjligheter att bli inbokade men här är skillnaden inte lika tydlig. De som bor i andra hand verkar ha en större sannolikhet att bli inbokade jämfört med dem som har fast bostad. Barn i hushållet påverkar inte möjligheterna att bli inbokad. Européer från utomnordiska länder har större möjligheter att få en besökstid. Att inte ha egna tillgångar är en klar fördel när man vill få en tid på ett socialkontor.

Vi inför nu också socialkontoren i modellen (A, B:1, B:2, C:1, C:2, D:1 och D:2). Då vi inte vill peka ut dem benämner vi dem med

bokstäver efter kommuner och siffror när det är flera kontor i samma kommun (B:1 och B:2 ligger t.ex. i samma kommun). I modellen jämför vi samtliga kontor med kontor A. Socialbidragsnormen kan naturligtvis vara en viktig faktor när det gäller att förklara skillnader i möjligheten att bli inbokad till nybesök. Kontoren är därför ordnade efter normens storlek, där A hade den lägsta. Normen var lika stor inom kommunerna och skilde sig därför inte åt mellan t.ex. kontoren B:1 och B:2.<sup>4</sup> På samtliga kontor var det en större chans att bli inbokad än på kontor A. Men vi ser också, att det var en större möjlighet på kontor B:1 jämfört med de övriga, som hade högre norm än B:1. Normen tycks alltså inte spela en avgörande roll för möjligheterna att få komma på ett nybesök.

Sannolikheten att få en tid för nybesök varierade mycket mellan kontoren. Sökande på kontor B:1 hade 78 gånger större chans att bli inbokade jämfört med de sökande på kontor A och på kontor B:2 var chansen nästan 41 gånger så stor som på A. Kontor D:1 skiljde sig minst från kontor A, men det var ändå dubbelt så stor chans att bli inbokad där som på kontor A.

**TABELL 2.** Oddskvoter för möjligheten att bli inbokad till ett nybesök för socialbidrag. Jämförelsegrupp inom parentes.

|             |                |        |
|-------------|----------------|--------|
| Kön         | (Kvinnor)      |        |
|             | Män            | 1,29   |
| Ålder       | (-20)          |        |
|             | 21-25          | 2,08*  |
|             | 26-30          | 3,22** |
|             | 31-40          | 3,42** |
|             | 41-50          | 3,93** |
|             | 51-            | 2,45*  |
|             | Togs inte upp  | 0,53   |
| Hushållstyp | (Ensamstående) |        |
|             | Sammanboende   | 1,34   |
|             | Hos föräldrar  | 1,99*  |
|             | Annat          | 0,85   |
|             | Togs inte upp  | 0,00   |

4. Den genomsnittliga normen för ensamstående och för par var 3 825 kronor på kontor A, 4 045 på B:1 och B:2, 4 016 på C:1 och C:2 samt 4 124 på D:1 och D:2.

TABELL 2. (forts.)

|                       |                        |         |
|-----------------------|------------------------|---------|
| Bostadsform           | (Eget boende)          |         |
|                       | Andra hand             | 2,07    |
|                       | Tillfällig/Annat       | 0,70    |
|                       | Togs ej upp            | 0,54    |
| Barn                  | (Har inte barn)        |         |
|                       | Har barn               | 0,96    |
|                       | Togs inte upp          | 0,54    |
| Medborgarskap         | (nordiskt)             |         |
|                       | Europeiskt (ej Norden) | 1,47    |
|                       | Utomeuropeiskt         | 0,80    |
|                       | Togs inte upp          | 1,24    |
| Egna tillgångar       | (Har tillgångar)       |         |
|                       | Ej tillgångar          | 3,44**  |
|                       | Tog ej upp             | 1,74    |
| Tidigare socialbidrag | (Har haft)             |         |
|                       | Ej haft socialbidrag   | 1,42    |
|                       | Togs ej upp            | 0,98    |
| Kontor                | (A)                    |         |
|                       | B:1                    | 78,35** |
|                       | B:2                    | 40,73** |
|                       | C:1                    | 4,77**  |
|                       | C:2                    | 3,02**  |
|                       | D:1                    | 2,20**  |
|                       | D:2                    | 5,44**  |

Signifikans \*\*  $\leq$  ,05; \*  $\leq$  ,10

Trots att vi i analyserna av telefonmottagningarna tagit med en rad olika faktorer som beskriver de sökande återstår alltså stora skillnader mellan socialkontoren. Det fanns naturligtvis andra egenskaper hos de hjälpsökande, t.ex. bostadskostnad och missbruk, som vi inte kunnat ta hänsyn till i denna studie och som kunde ha bidragit till att förklara variationerna mellan kontoren. Om vi kunde vara säkra på att vi i analyserna hade med alla de individspecifika faktorer som kan ligga till grund för handläggarnas behovsprövning skulle de återstående skillnaderna bara bero på att handläggarna var olika, att deras organisationer

fungerade på olika sätt eller på de politiska riktlinjerna i olika stadsdelar och kommuner.

Vi vill också understyrka att den kommunala självbestämmanderätten och socialtjänstlagens utformning ger utrymme för skillnader i behovsprövningens utformning i olika kommuner. Men skillnaderna mellan kontoren var mycket stora, även om man beaktar att socialbidraget är en behovsprövad förmån som administreras och i stor utsträckning bestäms på kommunal nivå. I följande avsnitt skall vi därför rikta intresset mot de olika kontorens arbetsätt.

## Socialkontorens arbete

I följande avsnitt granskas först mottagningsgruppernas organisation, sedan personalstrukturen och slutligen deras tillgänglighet. Vi försöker också koppla skillnaderna mellan kontoren till chanserna att bli inbokad till ett nybesök.

### Mottagningsgruppernas organisation

Nya telefonsamtal kan antingen tas emot av samtliga socialsekreterare på kontoret eller enbart av en särskild mottagningsgrupp inom ekonomisektionen (tabell 3). På kontor med mottagningsgrupp tar samma handläggare (en eller flera) varje dag emot telefonsamtalen. Det kan vara deras enda uppgift (B:1 och C:1) men de kan även ha andra uppgifter. På kontor (A) handlägger de också korttidsärenden<sup>5</sup> och på kontor D:1 komplicerade fall.

På kontor A hade man en organisation som var mycket olik de övrigas och vi beskriver därför detta kontor utförligare. Mottagningsgruppen ingick här i en större mottagningssektion. Utöver de tre socialsekreterarna vid telefonmottagningen fanns också en jurist och en assistent som tillsammans utgjorde en särskild utredningsgrupp vars uppgift var att förbereda och sammanställa underlag för beslut.

Socialsekreterarna i mottagningsgruppen gjorde en bedömning av biståndsbehovet under telefonsamtalet. Om den sökande antogs vara

5. Ärenden som beräknas bli kortfristiga eller som längst tre månader.



berättigad till bistånd gavs information om möjligheten att komma till kontoret för att hämta en ansökningsblankett och lämna in den tillsammans med begärda handlingar. Receptionen vidarebefordrade ansökan samt de sparade anteckningarna från telefonsamtalet till utredningsgruppen. Efter sammanställningen fick socialsekreteraren vid mottagningen handlingarna för beslut. Sökanden fick antingen ett avslagsbesked eller en skriftlig kallelse till ett besök. I detta skede avgjordes också om det var ett korttidsärende (upp till tre månader) som stannade i mottagningsgruppen och i fortsättning handlades per post<sup>6</sup> eller om det överfördes till ekonomigruppen som tog hand om övriga ärenden. På ekonomigruppen fick den sökande personligen träffa en socialsekreterare. Om den sökande inte kom makulerades anteckningarna efter ca tre månader.

På kontor utan mottagningsgrupp turades alla socialsekreterare på ekonomisektionen (inte kanslisters eller ekonomiassistenter) om med att ta emot telefonsamtalen (B:2, C:2 och D:2). Såväl det totala antalet inkommande samtal, som samtal enbart från nya sökande rörande ekonomiskt bistånd, varierade mycket mellan kontoren. Skillnaderna kan delvis förklaras med mottagningarnas organisation. Vid kontor A hade nya sökande och aktuella klienter olika telefontider. Växeln, receptionen samt handläggarna hänvisade den enskilde till gällande telefontid. På så sätt renodlades samtalen vid de olika telefontiderna. Eftersom handläggarnas egna klienter på kontor D:1 också kunde ringa under telefontiderna fick man många samtal från personer som inte var nya sökanden. Dessutom var en av handläggarna arbetsledare för hela ekonomigruppen, och fick därför även administrativa samtal. På kontor B:1 gällde de flesta av samtalen socialbidrag men på kontor B:2 berörde många samtal andra ämnen. Kontor B:2 hade den största andelen samtal som inte handlade om ekonomiskt bistånd. Handläggningen av ekonomiskt bistånd var där specialiserad till en ungdomsgrupp och en vuxensektion. Ungdomsgruppen hade en egen mottagning som samtidigt fungerade som reception och fick därför in många olika typer av samtal.

---

6. Dessa posthanterade ärenden kodades som inbokade nybesök i våra statistiska analyser.

**TABELL 3.** Telefonmottagningarnas organisation, samtal till telefonmottagningarna och andel inbokade ärenden.

| <i>Kontor</i>              | <i>Handläggning av ärenden</i> | <i>Antal inkomna samtal</i> | <i>Andel nya sökande av inkomna samtal (%)</i> | <i>Andel inbokade (%)</i> |
|----------------------------|--------------------------------|-----------------------------|--|---------------------------|
| <i>Mottagningsgrupp</i>    |                                |                             |  |                           |
| A                          | Korttidsärende                 | 125                         | 97   | 36                        |
| B:1                        | Inga egna ärenden              | 95                          | 86   | 98                        |
| C:1                        | Inga egna ärenden              | 148                         | 60   | 72                        |
| D:1                        | Komplicerade ärenden           | 159                         | 45   | 48                        |
| <i>Ej mottagningsgrupp</i> |                                |                             |  |                           |
| B:2                        | Egna ärenden                   | 269                         | 34   | 94                        |
| C:2                        | Egna ärenden                   | 62                          | 94   | 62                        |
| D:2                        | Egna ärenden                   | 51                          | 73   | 73                        |

Det går inte att se någon tydlig skillnad i andelar inbokade samtal mellan kontor med och utan mottagningsgrupp. Kontoren med lägst andel inbokade samtal (A och D:1) hade dock båda mottagningsgrupper och dessutom handlade socialsekreterarna egna ärenden. En förklaring till den låga andelen inbokade besök skulle kunna vara kombinationen av mottagningsgrupp och handläggare med egna ärenden. Handläggare som är vana vid att göra bedömningar av samtal och att fatta beslut vågar kanske avvisa sökanden i större utsträckning än de som enbart tar emot telefonsamtal (B:1 och C:1).

Även Billquist (1997) fann att handläggare som hade egna ärenden i mindre utsträckning bokade in sökande vid telefonmottagningen. Dessutom kunde utredningsgruppens sammanställning och genomgång av alla underlag vid kontor A i flera fall leda till andra lösningar än ekonomiskt bistånd.

Naturligtvis kan många andra faktorer vara viktiga för den sökandes möjligheter att bli inbokad till ett personligt besök. Det gäller t.ex.

personalens yrkeserfarenhet, utbildning och möjlighet till handledning. I nästa avsnitt skall vi titta närmare på personalresurserna och handledningen.

## Personalresurser och handledning

I tabell 4 redovisas uppgifter om handläggarna och deras arbetssituation.

Antalet handläggare vid telefonmottagningarna varierade från endast 1 till mer än 10 vid de olika kontoren. Vid alla telefonmottagningarna utom två (B:1 och C:1) hade handläggarna också ansvar för egna ärenden. Handledning fanns vid fyra kontor varav ett var C:1 där socialsekreteraren inte hade egna ärenden. Alla socialsekreterare som handlade egna ärenden deltog regelbundet i ärendedragningar. Tre kontor hade både handledning och ärendedragning, och på ett kontor saknades helt dessa möjligheter. I problematiska fall kunde handläggaren dock vända sig till en metodhandläggare på kontoret men det fanns inga rutiner för detta. Även vid nybesöken varierade antalet handläggare mycket eller från 4 till 22.

Kontor D:1 satsade större resurser än de andra kontoren på biståndsprövningen vid telefonmottagningen. Här tog en förste socialsekreterare och en vanlig socialsekreterare emot samtalen, samtidigt som de handlade komplicerade ärenden. De hade både tillgång till handledning och ärendedragning. Den övriga personalen i ekonomigruppen bestod av ekonomiassistenter. På kontor B:1 som sammanlagt, inklusive nybesöken, hade den största personalstyrkan var strategin den motsatta. Här arbetade endast 1 handläggare vid telefonmottagningen och 22 handläggare tog emot nybesök. Handläggaren vid telefonmottagningen hade varken handledning eller möjlighet att delta vid ärendedragningarna. I vuxengruppen på kontor B:2 arbetade, på grund av en hög sjukfrånvaro, även personal från familjegruppen (behandlingsenheten) i mottagningen. Familjegruppen handhade vanligen inte ekonomiskt bistånd och fick inte heller handledning.

Nästan alla som ringde kontor B:1 fick en nybesökstid. Här fanns den största socialbidragssektionen bland de sju kontoren, vilket kan bero på att det ligger i ett mycket belastat upptagningsområde med drygt 50 procent socialbidragstagare. Samtidigt hade telefonmottagningen endast 1 handläggare – som varken hade tillgång till handledning eller ärendedragning – och som fördelade ärenden över de 22

TABELL 4. Personalresurser vid socialkontoren och andelen inbokade nybesök.

|                            | <i>Antal handläggare vid telefonmottagningarna<sup>a)</sup></i> | <i>Egna ärenden</i> | <i>Handledning vid telefonmottagningarna</i> | <i>Ärendedragning vid telefonmottagningen</i> | <i>Antal handläggare vid nybesök</i> | <i>Andel inbokade (%)</i> |
|----------------------------|---|---------------------|--|---|--------------------------------------|---------------------------|
| <i>Mottagningsgrupp</i>    |   |                     |  |   |                                      |                           |
| A                          | 3   | Ja                  | Nej  | Ja  | 8                                    | 36                        |
| B:1                        | 1   | Nej                 | Nej  | Nej <sup>d)</sup>                             | 22                                   | 98                        |
| C:1                        | 3   | Nej                 | Ja   | Nej   | 15                                   | 72                        |
| D:1                        | 2 <sup>b)</sup>   | Ja                  | Ja   | Ja  | 7                                    | 48                        |
| <i>Ej mottagningsgrupp</i> |   |                     |  |   |                                      |                           |
| B:2                        | 10 <sup>c)</sup>  | Ja                  | Nej  | Ja  | 9                                    | 94                        |
| C:2                        | 9   | Ja                  | Ja   | Ja  | 9                                    | 62                        |
| D:2                        | 4   | Ja                  | Ja   | Ja  | 4                                    | 73                        |

a) I samtliga fall socialsekreterare, utom vid kontor B:2 där en kanslist tar emot samtalen från ungdomar.

b) Varav en första socialsekreterare.

c) Telefonmottagning är uppdelat i en vuxengrupp (9 handläggare) och en ungdomsgrupp (1 handläggare). Vid personalbrist inkallas familjeteamet som vanligen inte arbetar med socialbidrag till vuxengruppen.

d) Handläggaren har möjlighet att vända sig till en metodhandläggare som finns vid kontoret, men det finns inga fasta rutiner för detta. Under undersökningsperioden utnyttjades inte denna möjlighet.

handläggarna av nybesök. Arbets sättet ledde till att bedömningen av biståndsbehovet nästan helt sköts upp till det personliga besöket.

På kontor B:2 kunde upp till 13 handläggare sköta telefonmottagningen då även behandlingsgruppen, som vanligen inte handlade ekonomiskt bistånd, ibland arbetade där. Därmed ökade risken att de sökande fick annorlunda information och bedömning än vid kontor med fast personal. Många handläggare med en lös anknytning till telefonmottagningen kan skapa större osäkerhet i arbetet och vara en orsak till att så många blev inbokade.

Personalen på kontor D:1 var mycket kvalificerad med bl.a. en förste socialsekreterare i telefonmottagningen. Socialbidragsbehovet bedömdes därför noggrant redan vid telefonsamtalen. Tillsägandegångs sättet påminner om arbets sättet vid utredningsgruppen på kontor A, som också hade en låg andel inbokade besök.

## Telefonmottagningens tillgänglighet

Telefonmottagningens tillgänglighet som öppettider och antalet handläggare är naturligtvis av central betydelse för de sökande.<sup>7</sup> För att bedöma antalet personaltimmar som mottagningarna hade per vecka har vi räknat om öppettiderna i antal timmar per vecka och multiplicerat dessa med antalet handläggare vid telefonmottagningarna. Vi har i beräkningen tagit hänsyn till att handläggarna inte alltid arbetade samtidigt eller lika mycket. Som framgår av tabell 5 varierade telefonmottagningarnas tillgänglighet från 8 till 46 personaltimmar per vecka. Fyra kontor hade ca 16 timmar per vecka. Telefonmottagning på kontor B:1 hade lägst antal timmar och kontor B:2 hade flest.

Kontor B:1s korta mottagningstid gav små möjligheter att bedöma biståndsbehoven, och trycket på handläggaren gjorde att denne släppte igenom många till nybesök. På kontor C:1, som ligger i ett lika belastat område som B:1, var öppettiden mer än dubbelt så lång och här släpptes drygt 70 procent fram till ett nybesök. Den långa telefontiden på kontor B:2 hängde ihop med telefonmottagningens organisation vid ungdomsgruppen. Kanslisten som tog emot telefonsamtalen gjor-

TABELL 5. Kontorens tillgänglighet.

|                        | <i>Telefontid per<br/>vecka i<br/>personaltimmar</i> | <i>Andel inbokade<br/>nybesök (%)</i> |
|------------------------|--|---------------------------------------|
| <i>Mottagnings-</i>    |  |                                       |
| <i>grupp</i>           |  |                                       |
| A                      | 15   | 36                                    |
| B:1                    | 8  | 98                                    |
| C:1                    | 18   | 72                                    |
| D:1                    | 15   | 48                                    |
| <i>Ej mottagnings-</i> |  |                                       |
| <i>grupp</i>           |  |                                       |
| B:2                    | 46   | 94                                    |
| C:2                    | 35   | 62                                    |
| D:2                    | 16   | 73                                    |

7. I det följande redovisas enbart de officiella tiderna för telefonmottagningen exklusive jöuren.

de inte det på begränsade tider utan på ordinarie arbetstid. Den stora andelen inbokade kan i det här fallet ha berott på att det inte var en utbildad socialsekreterare som tog emot samtalen. Den komplicerade handläggningen vid kontor A kan delvis förklara att man trots relativt få personaltimmar bara bokade in 36 procent av dem som kontaktade telefonmottagningen.

## **Påverkar telefonmottagningarna möjligheterna att beviljas socialbidrag?**

Vi har i den här studien fokuserat på telefonmottagningarna där de första besluten fattas som kan bli avgörande för den hjälpsökandes möjligheter att få socialbidrag. Möjligheterna att bli inbokad till nybesök varierade mycket mellan de olika kontoren. Trots att vi kunde ta hänsyn till flera individuella faktorer som kön, ålder, medborgarskap och egna tillgångar kvarstod stora skillnader mellan socialkontoren. Vi fortsatte därför med att söka förklaringar i kontorens arbetsätt. Socialkontoren visade sig lägga olika vikt vid arbetet på telefonmottagningarna. Antingen var det en verksamhet med högt kvalificerad personal och stora resurser där man tidigt genomförde en första behovsprövning, eller så var personalen inte lika kvalificerad med små resurser och man bokade i stort sett in alla som ringde.

Ur ett socialpolitiskt perspektiv är det naturligtvis viktigt om selektionsprocesserna vid telefonmottagningarna även påverkar möjligheterna att få socialbidrag. Vi kunde tyvärr inte följa samma personer från telefonmottagning till nybesök. Men under vår undersökningsperiod registrerade vi resultatet av de 357 nybesök som samtidigt var aktuella. Vi har därför möjlighet att göra en bedömning av hur många av telefonsamtalen som till sist ledde fram till beslut om socialbidrag. I tabell 6 redovisas i första kolumnen andelen inbokade bland dem som ringde telefonmottagningarna. I andra kolumnen finns andelen som fick bistånd vid nybesöken. I den tredje och sista kolumnen har vi gjort en beräkning av hur många som skulle fått bistånd om andelarna hade varit lika stora som bland de nybesök som inträffade samtidigt med vår undersökning av telefonmottagningarna.

Trots att det finns en viss tendens till att kontor som bokade in få nybesök i större utsträckning beviljade socialbidrag vid nybesöken,

**TABELL 6.** Andelar inbokade till nybesök vid telefonmottagningarna, andelar som får ekonomiskt bistånd vid nybesök samt beräkning av andelar som skulle få bistånd av de som ringer till telefonmottagningarna. (Procent).

| <i>Kontor</i> | <i>Inbokade vid telefonmottagningarna</i> | <i>Beviljade bistånd vid nybesök</i> | <i>Beräkning av andel som får bistånd efter kontakt med telefonmottagningen</i> |
|---------------|---|--------------------------------------|---|
| A             | 36  | 96*                                  | 35*   |
| B:1           | 98  | 80                                   | 78  |
| B:2           | 94  | 70                                   | 66  |
| C:1           | 72  | 76                                   | 55  |
| C:2           | 62  | 74                                   | 46  |
| D:1           | 48  | 72                                   | 34  |
| D:2           | 73  | 82                                   | 60  |
| Totalt        | 67  | 76                                   | 51  |

\* Här ingår inte de ärendena som handläs per post. Andelen som får bistånd efter kontakt med telefonmottagningen är antagligen något högre.

kvarstår mycket stora skillnader mellan kontoren. Den beräknade andelen som skulle beviljas socialbidrag varierar från 35 till 78 procent. Det handlar med andra ord inte om att man i huvudsak skötte biståndsprövningen på olika platser, antingen vid telefonmottagningarna eller vid nybesöken. På grundval av våra statistiska analyser finns det inte heller anledning att misstänka att skillnaderna går att förklara med att personerna i stor utsträckning skiljer sig åt mellan socialkontorens upptagningsområden. Frågan är om de stora skillnaderna mellan kontoren kan motiveras med det utrymme socialtjänstlagen ger för tolkningar baserade på politiska skillnader mellan kommunerna och olika behandlingsideologier. Vi tror inte det.

# Att samtala om socialbidrag

LARS-CHRISTER HYDÉN

Varje arbetsdag i Sverige genomförs åtminstone 6.000 samtal om socialbidrag. Samma rutiner, från tidig morgon till sen eftermiddag. Frågor ställs. Svar ges. Blanketter fylls i och diskuteras. Svar värderas och beslut fattas. Samtal avslutas och man skiljs åt. Fem dagar i veckan. Över femtio veckor per år – samtal om socialbidrag på socialkontor.

Det är dessa samtal som står i fokus för detta kapitel: hur samtalen inleds, genomförs och avslutas, i vilka sociala sammanhang samtalen äger rum, hur orden används, skiftena mellan det skrivna och talade ordet, hur deltagarna definierar sig själva och varandra; och vilka konsekvenser organisationen av samtalen får. I detta perspektiv är alltså ansökan, utredning och beslut om socialbidrag huvudsakligen något som sker genom ett aktivt användande av språket. Det sociala arbetet framstår därmed huvudsakligen som ett arbete genom tal.

Inledningsvis ges i kapitlet en allmän ram för hur socialbidrags-  
handläggning kan ses som ett exempel på hur medborgare genom en byråkratisk process förvandlas till klienter. I denna process spelar samtalet och språket en mycket central roll: det är huvudsakligen genom samtal som klienten presenterar sin begäran om ekonomiskt bistånd och socialarbetaren genomför sin utredning. Fokus kommer därför att vara på hur språket används som ett kommunikationsmedel och arbetsverktyg, samt hur samtalet organiseras. Tonvikt läggs vid de speciella dragen i samtalet mellan socialarbetare och klient, och hur dessa påverkar deras relation. Vidare diskuteras variationer i sättet att samtala och vad som eventuellt kan ge upphov till dessa skillnader. Avslutningsvis skisseras angelägna utvecklings- och forskningsområden.

Utgångspunkten är den forskning som bedrivits kring samtal på



socialkontor framför allt i de skandinaviska länderna.<sup>1</sup> I kapitlet kommer inte föreställningar om hur goda samtal skall och bör genomföras, att diskuteras. En utveckling av goda samtal bör alltid ske utifrån de faktiska möjligheter och begränsningar som finns – och det är därför rimligt att börja med en beskrivning av hur samtal mellan klienter och socialarbetare faktiskt genomförs.

## Från person till klient

Att ansöka om socialbidrag vid ett socialkontor påminner i stor utsträckning om många andra liknande situationer i det moderna samhället i den bemärkelsen att det är ett möte mellan en medborgare och en företrädare eller representant för det ”offentliga” (myndigheter, förvaltningar) som äger rum. Det är ett möte som i allt väsentligt är språkligt: det bygger på ett användande av språkets resurser och samspelet är i stor utsträckning ett språkligt samspel. Det vill säga: språket och den språkliga interaktionen står i centrum.

Mötet mellan socialarbetare och sökande äger rum inom ramarna för vad som brukar karakteriseras som en ”människoprocessande organisation” (på engelska ”people-processing organization”) och ”gräsrotsbyråkrati”.<sup>2</sup> Vem som är berättigad till socialbidrag bestäms av lagtexter (socialtjänstlagen, kommunallagen), lokala regler och normer,

1. Kapitlet utgår från en forskning som gjorts inte minst i de skandinaviska länderna av socialbidragssamtal vid socialkontor, men också internationell forskning berörs. Socialbidragsprocessen har stått i fokus för flera olika typer av studier både i Sverige och internationellt, och flera olika typer av metodik har använts. Grovt sett kan två typer urskiljas, nämligen etnografiska och diskursiva. *Etnografiskt* inriktade studier bygger på observation och intervjuer med socialarbetare och klienter (Mayer & Timms, 1970; Nilsson, 1988; Gunnarsson, 1993), och observationer av socialkontoret som miljö (Marklund, Nordenstam & Penton, 1984) och kultur (Pithouse, 1987; Arnstberg, 1989). *Diskursivt* inriktade studier är framför allt inriktade på det språkliga samspelet mellan medborgare och socialarbetare (Zimmerman, 1969; Rees, 1976, 1978; Whan, 1979; Baldock & Prior, 1981; Pithouse & Atkinson, 1988; Hall, Sarangi & Slembrouck, 1997). Andra har studerat socialt arbete i bredare mening ur ett diskursivt perspektiv, varav speciellt Erickson & Schultz, 1982, kan vara av intresse. I de skandinaviska länderna har ett antal diskursivt inriktade studier av socialbidragssamtal genomförts under de senaste åren (Hydén 1988, 1991, 1996; Fredin 1993); Linell & Fredin 1995; Cedersund 1992; Cedersund & Säljö 1993, 1994; Kullberg 1994, 1996, 1997; Rostila 1994, 1995, 1997; Berg Sörensen 1995). För en översikt av den internationella forskningen, se Hydén, 1999(a).

2. De två begreppen har myntats av Prottas (1979) och Lipsky (1980). Lipsky talar också om ”the processing of people into clients”.

men också av organisatoriska förutsättningar och administrativa rutiner och traditioner, praxis, etc. En av socialarbetarens viktigaste uppgifter vad gäller beslut om socialbidrag är att undersöka i vilken utsträckning den enskilde sökande uppfyller de gällande kriterierna för socialbidrag. Genom denna utredningsprocess prövas den sökandes ekonomiska och sociala situation i relation till möjliga tolkningar av de lokala reglerna och rutinerna. Besluten (bifall eller avslag) måste dessutom kunna legitimeras med rådande praxis och gällande regler och normer – något som i princip måste göras skriftligt och dokumenteras i aktmaterialet.

Vad gäller personer som söker socialbidrag handlar denna process om att privata bekymmer och problem med ekonomin förvandlas till problem som eventuellt kan åtgärdas inom ramarna för socialkontorets handlingsmöjligheter. Besvär eller problem med ekonomin är något som sannolikt alla medborgare är bekanta med. Att ha ekonomiska bekymmer är dock inte tillräckligt för att en person skall kunna få socialbidrag, för att på så sätt lösa de ekonomiska svårigheterna. Ytterligare sociala och moraliska villkor måste vara uppfyllda för att socialbidrag skall utgå, exempelvis ofrivillig arbetslöshet, ansvar för barn, etc.

I detta avseende kan mötet mellan den enskilde medborgaren och representanten för det offentliga karakteriseras som en transformations- eller förvandlingsprocess: genom en rad undersöknings- och utredningsprocesser transformeras medborgaren från person till klient, och hans eller hennes problem förvandlas från privata besvär till administrativt definierade problem som kan åtgärdas inom ramarna för organisationen och dess regelverk.

Det är inte bara medborgaren som genom den byråkratiska processen förvandlas till klient. Också socialarbetaren definierar sig genom sitt arbete som representant för den sociala myndigheten. Socialarbetaren måste bortse – eller försöka bortse – från sina egna politiska och ideologiska uppfattningar, sina personliga känslor för de enskilda klienterna, osv., och behandla alla lika. Socialarbetaren förvandlar sig därmed från privatperson till representant för ett kollektiv – den organisation och administration som socialkontoret utgör. Individualitet och personliga uppfattningar underordnas idealt sett byråkratins ordning.<sup>3</sup>

3. Hur socialarbetaren betonar sin roll som officiell representant för en myndighet och nedtonar alla individuella och personliga aspekter av sig själv i samtalet med klienten, är något som diskuteras av Hydén, 1999(b); en liknande diskussion finns i Hall, Sarangi & Slembrouck, 1997.

## Socialarbetaren som grindvakt

Trots att både klienten och socialarbetaren definieras och får sina identiteter genom den byråkratiska processen, kan det finnas stora variationer i hur samtalet genomförs och gestaltas (något som jag återkommer till i slutet av kapitlet). Samtalet påverkas inte minst av det ideologiska och politiska klimat som omger de samtalande, av olikheter i organisationen, och så vidare. Även om varje samtal mellan socialarbetare och klient på detta sätt är unikt och beroende av en rad skiftande omständigheter och tillfälligheter, finns det dock vissa grundläggande drag som går igen i nästan alla samtal och som har att göra med de gemensamma problem som deltagarna måste lösa och förhålla sig till i samtalet.

Socialbidragsansökan och handläggning utgör en byråkratisk process som bygger på ett intrikat samspel mellan handläggare och den sökande. Denna interaktion har tre centrala komponenter, som handläggare och sökande tillsammans måste hantera:

- den byråkratiska processen med dess handläggningsregler och samtalsformer
- transformeringen av den sökandes privata omständigheter och behov till byråkratins offentliga kategorier
- en social, ekonomisk och inte minst moralisk prövning av den sökande

Socialbidragssamtalen bygger på vardagliga samtalsformer, som ges en speciell form och inriktning genom det institutionella sammanhang som socialkontoret utgör. Det är genom att utnyttja de vardagliga samtalsformerna som socialarbetaren och klienten tillsammans kan organisera sitt samtal, finna former för hur samtalet skall föras och vad de skall tala om. I den meningen är det ett samtal som organiseras från ”botten och uppåt”, till skillnad från exempelvis samtal i en domstol som följer förutbestämde regler för vem som får yttra sig. Det betyder att även om socialarbetaren och klienten aldrig har träffats tidigare, eller om klienten saknar tidigare erfarenhet av besök på socialkontor, kan de genomföra socialbidragssamtalet genom att utnyttja samtalsformer som båda behärskar.

Den sökande måste *presentera* uppgifter och omständigheter som är relevanta för handläggaren i den byråkratiska processen och som underlättar ett positivt beslut. Samtidigt måste det vara uppgifter som

inte direkt eller indirekt leder till ett ifrågasättande av den sökandes moraliska karaktär, genom att uppgifterna exempelvis antyder arbetsovillighet eller vara falska, vilket kan leda till ett avslagsbeslut.

Socialarbetaren har en central funktion som *grindvakt* (eller vad som på engelska kallas "gatekeeper") vid socialkontoret. Det vill säga han eller hon skall se till att endast de personer som är berättigade till socialbidrag skall få det. Det betyder att socialarbetaren måste utreda genom att pröva och ifrågasätta den sökandes uppgifter. Socialarbetaren som "gräsrotsbyråkrat" måste alltså utifrån sin position kunna tillämpa organisationens regler, normer och praxis i det enskilda fallet, och själv fatta ett beslut som är möjligt att legitimera i relation till chefer och ytterst politiker.

Både socialarbetaren och klienten måste tillsammans i samtalet hantera sina uppgifter på ett ordnat sätt och utan att orsaka alltför stora konflikter eller andra problem. Ett viktigt skäl till att samtalet måste avlöpa utan större problem är att dessa kan komma att utgöra något som inte minst måste hanteras av socialarbetaren efter det att mötet är avslutat – vilket alltså ger ytterligare arbetsuppgifter i ett redan hårt pressat schema. För den sökande kan det innebära att ett beslut inte kan fattas, utan fördröjs, och hans eller hennes ekonomiska situation får därmed inte en snabb lösning. Dessutom riskerar den sökande att få ett negativt beslut genom att socialarbetaren blir arg. Båda måste alltså genomföra en balansakt. Klient och socialarbetare måste hålla samtalet flytande, för att därigenom kunna "omsätta" sina uppgifter utifrån sina respektive kompetenser och identiteter: för klienten att ansöka om socialbidrag och för socialarbetaren att fatta beslut om denna ansökan.

Det är alltså genom användandet av talet som socialarbetaren och klienten skapar och gestaltar sin relation: socialarbetarens "yrkesroll" och klientens "klientskap". Det är tre aspekter jag vill lyfta fram speciellt vad gäller språket och språkanvändningen. För det första att språket utgör ett *verktyg* för att framför allt kategorisera den sökande och dennes problem. För det andra att språket är det *medium* genom vilket interaktionen kring utredning och beslut sker, och slutligen hur *samtalet organiseras* och vilka konsekvenser det har.

## Kategorisering som verktyg

Att bestämma ålder, kön eller inkomstsituation är att kategorisera aspekter eller egenskaper hos personer. Att kategorisera är att stoppa information i fack. Det betyder att för att kunna kategorisera en person är det nödvändigt att ha tillgång till information, till kategorier och att veta vilka kategorier som är väsentliga.

Kategorisering är ofta en central arbetsuppgift för myndighetsrepresentanter. Mycket av informationen om en medborgare, klient eller patient är ofta kategoriserad. Det kan gälla exempelvis ålder, kön, boendeform, arbete, försörjning. Det betyder att vissa uppgifter väljs ut som speciellt relevanta. Vilken information som bedöms som viktig kan variera: inom socialtjänsten är uppgifter om familjesituation, inkomst, anställning, etc. ofta centrala. Som en konsekvens av att relevansen bestäms av administrativa faktorer kommer andra uppgifter och information att betraktas som oviktig – oavsett om klienten delar denna värdering. I praktiken betyder det ofta att vardagliga omständigheter och förklaringar, som är centrala för klienten för att förstå och förklara sin egen situation, saknar administrativ relevans. Därmed faller de utanför samtalet, ofta genom att socialarbetaren bortser från eller låter denna typ av samtalsämnen falla.

Den sökande klassificeras av handläggaren med hjälp av de kategorier som används på socialkontoret, exempelvis genom en blankett. Slutligen värderas dessa uppgifter genom att man försöker fastställa om de är trovärdiga eller inte. Det kan ske genom identitetskontroll eller genom att jämföra informationen med andra registeruppgifter, exempelvis folkbokföringsregistret. Kategoriseringen intar en central plats i den process varigenom den sökandes privata omständigheter förvandlas till ett offentligt problem inom ramen för den byråkratiska organisationen.

Kategoriseringen är en process som sker i första hand som en talad, språklig interaktion mellan den sökande och socialarbetaren, alltså genom att socialarbetaren aktivt samlar in information om den sökande genom att systematiskt ställa frågor. I viss utsträckning sker det också genom *skriftlig* kommunikation, framför allt genom användandet av blanketter.

De uppgifter som efterfrågas i samband med handläggning av socialbidrag kan te sig som skäligen enkla och uppenbara – men i själva verket

sällan oproblematiske eller självklara. Ett problem kan vara att socialarbetaren är tveksam till riktigheten i uppgifterna som den sökande lämnar. Det kan ibland vara svårt att styrka och värdera uppgifter om exempelvis den uppgivna identiteten, om en fast adress eller att klargöra varför den sökande inte har pengar. Problemen kan också handla om att socialarbetaren och den sökande har olika uppfattning om vilka uppgifter som är viktiga och väsentliga. För den sökande kan viss information vara av central betydelse utifrån hans eller hennes livssammanhang, men kan sakna relevans för socialarbetaren i den byråkratiska kontexten. Eftersom beslut om socialbidrag vilar på en bedömning av om den sökande uppfyller de kriterier som tillämpas i organisationen för beviljande av socialbidrag, utgör kategoriseringsprocessen ett centralt moment i denna typ av utredningar.

För den sökande är det viktigt att bli kategoriserad på ett sådant sätt att han eller hon passar in i institutionens ”profil”. Det vill säga, det är viktigt att komma med rätt problem till rätt instans, annars blir man avvisad. Kategorisering är därmed inte enbart en enkel fråga om att ”stoppa rätt information i rätt fack”, utan är fastmer en förhandling om i vilken utsträckning den sökande faktiskt har problem som är relevanta för att bli accepterad som exempelvis klient.<sup>4</sup>

## Samtal i olika former

Den andra aspekten av språkanvändningen i det offentliga mötet har att göra med att interaktionen sker i olika former: telefon, möte (ansikte mot ansikte), ifyllande av blanketter, och socialakter; och i olika *sammanhang* (eller kontexter) med olika personer inblandade: i telefon med växelpersonal, med mottagande socialarbetare i telefon, med ansvarig socialarbetare i ett inbokat möte, i konferenser med arbetsledare, etc. Det betyder att båda parter använder sig av både det talade och det skrivna språket.

Den första kontakten med ett socialkontor sker i allmänhet via telefon i syfte att beställa tid för ett personligt sammanträffande med en

4. Samma problem finns inom sjukvården där personer som exempelvis anses dricka för mycket alkohol blir kategoriserade som missbrukare och därmed ofta avvisas från psykiatriska och medicinska akutmottagningar och istället hänvisas till mottagningar för missbrukare. Liknande kategoriseringar sker av elever i skolan eller när polisen letar efter misstänkta brottslingar, etc.

socialarbetare. Dessa samtal kan ses som ett första steg i en kategoriseringsprocess, där den sökande hänförs till en viss administrativ kategori. Genom att fråga efter grundläggande personliga och ekonomiska uppgifter avgör socialarbetaren redan i telefon om den sökande kan betraktas som en person som kan gå vidare i den administrativa processen.

I samband med den första kontakten gör socialarbetaren vissa anteckningar och skickar hem en blankett till den sökande. Blanketten innehåller uppgifter om personnummer, adress, inkomster etc., och ligger sedan till grund för det första samtalet med en socialarbetare. Socialakten och blanketten pekar på den centrala betydelsen av den skrivna texten och samspelet mellan skriven text och tal i socialbidragsprocessen.

Blanketter spelar en mycket central roll i den byråkratiska processen genom att bidra till att etablera de sakliga och faktiska grunderna för de administrativa besluten. Dessutom är de skrivna texterna bestående över tid och utgör därför ett slags kollektivt byråkratiskt minne. De är i allmänhet systematiskt uppbyggda med ett mer eller mindre fixerat och definierat innehåll, och de kan därför användas som en typ av systematiska sammanställningar över enskilda klienter. Både socialakter och blanketter kan fungera som bärare av information mellan olika organisatoriska enheter och socialarbetare. Texterna är också bärare av legitimiteten i ett beslut, det vill säga att detta är grundat på korrekta uppgifter. Genomgående är också att denna typ av texter kräver en kompetent läsare som har förmågan att förstå innehållet och dess innebörd i relation till den specifika byråkratiska processen. Blanketten får dessutom ofta fungera som utgångspunkt och första samtalsämne i mötet mellan den sökande och socialarbetaren vid deras första sammanträffande.

## Samtalets organisation i institutionella kontexter

Den tredje funktionen som språket har i mötet mellan medborgare och myndighetsrepresentant är att deras samspel i stor utsträckning *organiseras* i och genom deras samtal. Samtal om socialbidrag på ett socialkontor är ett exempel på *samtal i institutionella kontexter*.<sup>5</sup> Det vill säga

5. För en introduktion till samtal i institutionella kontexter se Agar, 1985, Sarangi & Slemboruck, 1996, Drew & Heritage, 1992 och Linell, 1990.

ett samtal som utspelas när en medborgare kommer i kontakt med en representant för en av det moderna samhällets institutioner. Socialkontoret utgör i denna mening en institutionell kontext. Att analysera hur samtalet organiseras är ett sätt att förstå relationen mellan de båda samtalande.

Vardagliga samtal bygger på att de samtalande turas om: när en talare sagt något kommer den andre med en kommentar, en invändning eller någon annan replik, varpå den förste talaren åter får ordet. En talares fråga följs normalt av ett svar eller en önskan om en precisering av frågan, varpå svaret accepteras eller kommenteras av den förste talaren. Samtalet är organiserat kring dessa så kallade samtalsturer.<sup>6</sup>

Talare pratar sällan i munnen på varandra eller avbryter varandra av misstag. Det ger en antydning om att samtal är mycket väl organiserade och att det är en del av den grundläggande kulturella kompetensen att kunna samtala på det sätt som är specifikt för varje kultur. Det betyder att relationer mellan talare kan ges en specifik form genom att sättet att organisera samtalsturerna förändras och påverkas mer eller mindre systematiskt. Det är detta som utspelas i institutionella sammanhang.

I vardagliga, så kallade *informella samtal* är det exempelvis normalt sett en öppen fråga vem som frågar och vem som svarar. I så kallade institutionella kontexter däremot, är det ofta institutionsrepresentanten som ständigt frågar, vilket gör att klienten, eleven eller patienten befinner sig i den eviga rollen av att vara den svarande. Den som frågar är i allmänhet den som bestämmer vad frågorna skall handla om, alltså den som väljer samtalsämne. Det är också frågaren som avgör när frågan kan anses vara besvarad på ett nöjaktigt sätt, för att sedan introducera ett nytt frågeämne. Genom att rätten att fråga och svara på detta sätt fördelas socialt mellan exempelvis socialarbetare och klient, uppkommer en specifik maktrelation mellan dessa. Socialarbetaren är den som har makten att fråga och därigenom definiera samtalsämnena – alltså vad man skall samtala om – medan klienten får försöka foga in sina egna önskemål och frågor i de svar som socialarbetaren förväntar sig.

Det finns ett antal speciella drag hos samtal som utspelas i institutionella kontexter. De tenderar att ha en inriktning mot och vara underordnade vissa *mål*. Socialarbetaren måste exempelvis ha tillgång till

6. För en bra introduktion till samtal och samtalsanalys, se Norrby, 1996.



vissa uppgifter om klienten för att kunna fatta beslut. Det finns dessutom ofta speciella *regler* som påverkar hur samtalet förs. Vad gäller socialbidragssamtal är dessa att socialarbetaren ställer frågor och klienten besvarar dem. Detta hör samman med att det ofta finns en förhållandevis klar uppdelning av de sociala rollerna, mellan exempelvis socialarbetare och klient – till skillnad från i informella samtal där vi med större lätthet går mellan olika sociala roller. Det finns ofta speciella regler för *lyssnandet* eller för att tolka händelser i samtal. Så kan exempelvis klientens tystnader och tveksamheter av socialarbetaren uppfattas som motstånd eller försök att dölja något; utelämnade uppgifter om exempelvis den sökandes bostadssituation tolkas som försök att dölja uppgifter som kan påverka socialbidragsansökan. Några av dessa aspekter skall diskuteras i det följande.

## Målstyrning och ett återkommande mönster

I institutionella samtal är det ofta möjligt att urskilja en återkommande struktur som bygger på vad som måste genomföras i det institutionella samtalet. I socialbidragssamtalen förefaller det vara fyra faser som återkommer: (1) inledning, (2) utredning, (3) beslut och (4) avslutning av samtalet. Övergången mellan de olika faserna innebär ett skifte av samtalsämne, sätt att samtala och därmed av relationen mellan klient och socialarbetare.

*Inledningsfasen* karakteriseras ofta av att socialarbetaren och den sökande hälsar och bekantar sig med varandra. Sättet att samtala bygger i allt väsentligt på vardagliga samtalsformer, och relationen mellan klient och socialarbetare präglas av informalitet.

Det är en fas som ofta är kort och som går över i den betydligt längre *utredningsfasen* där socialarbetaren måste rekonstruera och lägga fast de uppgifter som klienten lämnat om sin sociala och ekonomiska situation och pröva riktigheten i dessa uppgifter. De uppgifter som framkommer under denna fas är av avgörande betydelse för den fortsatta hanteringen, inte minst för beslutsfattandet. Utredningsfasen är formell till sin karaktär genom att socialarbetaren är den som bestämmer ämnesval genom att formulera frågor, vilka klienten svarar på.

*Beslutsfasen* är ofta kort och innebär att socialarbetaren meddelar klienten sitt beslut. I vissa fall kan beslut inte fattas, eftersom vissa vä-

sentliga uppgifter från klienten saknas. Det innebär att socialarbetaren endast kan fatta beslut rörande en del av ansökan, eller att socialarbetaren inte kan fatta beslut själv, utan måste vända sig till sin överordnade.

Sist kommer *avslutningsfasen* då klienten och socialarbetaren tillsammans avslutar samtalet och eventuellt bestämmer om en ny tid. Med övergången till avslutningsfasen sker också ett skifte till en mer informell samtalsstil.

I allt väsentligt har socialbidragssamtalen samma grundläggande struktur som andra typer av institutionella samtal som exempelvis de mellan läkare och patient. Denna återkommande struktur har att göra med vad samtalen skall leda fram till, alltså de institutionellt bestämda målen. Dessa institutionella mål återfinns på olika sätt i samtalen. De kan finnas explicit formulerade som när exempelvis socialarbetaren åberopar vissa institutionella skäl för sitt handlande; eller indirekt närvarande som något som strukturerar samtalet, som exempelvis användandet av blanketter.

Det faktum att institutionella samtal är målstyrda gör att de skiljer sig från vardagliga samtal, där ett bestämt mål för samtalen ofta saknas, eller endast är temporära. I vardagliga samtal är det i allmänhet båda de talande parterna som etablerar samtalsämnen, alltså bestämmer vad man skall prata om. Det betyder att båda parterna har likartad möjlighet att bestämma samtalets inriktning. I socialbidragssamtalen är syftet med samtalet institutionellt bestämt, vilket begränsar vilka ämnen det är möjligt att samtala om. Likaså är målen för samtalet inte förhandlingsbara, utan tvingande – socialarbetaren måste ha en viss typ av information för att kunna fatta ett beslut.

De institutionella målen för samtalen har att göra med att socialarbetaren måste genomföra en formell utredning, som är styrd av juridiska regler och organisatoriska rutiner. Dessa målbestämningar strukturerar vad socialarbetaren gör och vilka frågor han eller hon ställer, varför vissa typer av uppgifter är speciellt viktiga. I samtalen kan socialarbetaren således ofta referera till exempelvis nödvändigheten av vissa uppgifter, något som också ger en antydning om den ”dagordning” som ofta återfinns i samtalen. Denna dagordning utgör de olika ämnesområden och typer av uppgifter som socialarbetaren måste ha med. Socialarbetaren genomför dagligen en hel rad liknande samtal, vilket leder till att de försöker standardisera sin uppläggning av samtalen och sitt engagemang.

De institutionella målen i samtalet är också indirekt närvarande genom den blankett som används på vissa håll. Ofta skickar socialkontoret ut en blankett till den sökande, vilken skall vara ifylld till det första sammanträffandet med en socialarbetare. I denna blankett finns i princip frågor om alla grundläggande sociala och ekonomiska uppgifter som socialarbetaren behöver för utredningen. Blanketten får ofta tjäna som dagordning genom att ange ämnen för samtalet. Därigenom anger blanketten också vad som är viktigt och oviktigt i samtalet.

Det är ofrånkomligt att den sökande har vissa ambitioner och mål för att genomföra samtalet, nämligen att försöka lösa sin ekonomiskt svåra situation. I den bemärkelsen har också klienten vissa instrumentella syften som dock inte kan sägas vara institutionella eller offentliga, utan snarare av privat (icke-offentlig) karaktär.

En viktig konsekvens av den institutionella styrningen i samtalen blir alltså att det är svårt för klienten att introducera ämnen som ligger utanför den institutionella agendan eller att förhandla om samtalets uppläggning och innehåll. Därmed finns det risk för att vissa teman och problem som kan vara viktiga i klientens vardagliga livsvärld, men som saknar relevans inom socialkontorets administrativa ramar, antingen hamnar utanför samtalet eller endast svårligen låter sig pressas in i detta.

Målstyrning av samtalet har i detta avseende alltså med *makt* att göra – vem som bestämmer vad man skall tala om, när man skall göra det och på vilket sätt det skall ske.

## Makt i samtalen

Institutionella samtal bygger på och utnyttjar vardagliga samtalsformer, men förändrar aspekter av dessa på ett sätt som är karakteristiskt för dem. På det sättet bygger socialbidragssamtalen på samtalsformer som de flesta personer i vår kultur behärskar och känner till. Socialbidragssamtalen bygger exempelvis i stor utsträckning på två återkommande samtalsformer, nämligen ”frågor och svar” och berättande, men båda dessa former ges en speciell form och inriktning i samtalen.

Fredin (1993) och Berg Sörensen (1995) har kvantifierat de socialbidragssamtal de studerat på så sätt att varje replik kodas vad gäller exempelvis längd, funktion, anknytning till föregående replik eller in-

troduktion till ett nytt samtalsämne, och så vidare. Båda forskarna fann vissa starka och genomgående tendenser i samtalen. Exempelvis har socialarbetarna genomgående längre repliker, i synnerhet under vad som kan kallas den utredande fasen; socialarbetarna tar i mycket större utsträckning än klienterna initiativ i samtalet, framför allt vad gäller introduktionen av nya samtalsämnen; likaså är socialarbetaren den som leder samtalet genom att exempelvis avsluta prat om vissa samtalsämnen.

Av detta är det möjligt att dra slutsatsen att samtalen kan karakteriseras som *asymmetriska*.<sup>7</sup> Detta uttrycks inte minst i frågan om *vem* som definierar vad parterna skall tala om. När klienten introducerar ekonomin som ett samtalsämne, är socialarbetaren ofta motvilliga till att acceptera detta samtalsämne. I stället försöker socialarbetaren själv introducera frågan om klientens ekonomiska problem genom att exempelvis ignorera klientens samtalsöppning, och istället själv formulera samtalsämnet. Det förefaller alltså som mycket viktigt för socialarbetaren att vara den som introducerar och bestämmer perspektiv på samtalsämnet ekonomi.

Det samtalsformat som etableras inledningsvis, tenderar att genomsyra hela samtalet, vilket Fredin och Berg Sörensens kvantitativa undersökningar visar: socialarbetaren ställer frågor och klienten besvarar dessa. Socialarbetaren accepterar antingen klientens svar, och introducerar därefter ett nytt samtalsämne genom en ny fråga. Eller så ställer socialarbetaren en uppföljande fråga, för att exempelvis klargöra något förhållande och avslutar därefter ämnet genom att introducera ett nytt samtalsämne.

Detta sätt att samtala är karakteristiskt för institutionella samtal och återkommer i en hel rad olika sammanhang med mindre variationer som mellan läkare och patient, och mellan lärare och elever. I det asymmetriska förhållandet ligger en stark olikhet vad gäller möjligheter att samtala och hur ämnen definieras. En central fråga är hur detta förhållande skall tolkas. Ofta tolkas det som ett utslag av maktutövande, i den bemärkelsen att socialarbetaren har makt över hur samtalet organiseras och därmed över vad klienten kan säga och uttrycka.

Det är också möjligt att tolka relationen mellan socialarbetare och klient inte enbart som asymmetrisk, utan också som *komplementär*. När medborgare söker hjälp av myndighetspersoner eller av andra pro-

7. Asymmetri i samtal diskuteras utförligt av Linell & Luckman, 1991.

fessionella yrkesutövare som exempelvis läkare, är det ofta väsentligt för den sökande att framstå som lekman. Det betyder att den sökande måste framställa sig själv som hjälpbehövande, alltså som en person med begränsade kunskaper, som någon som inte klarar att lösa problemen själv, och som därför söker hjälp. Hjälpen söks hos en expert, alltså en person som har tillgång till och besitter kunskap eller har möjlighet att lösa problemen. För klienten kan det vara av yttersta vikt att försöka bibehålla uppdelningen mellan lekman och expert i samtalet, eftersom det i annat fall finns en risk för att experten inte längre är den expert som kan bidra med den önskade hjälpen. Den komplementära relationen kan hotas, och därmed riskerar både hjälpen och hoppet om hjälp att gå om intet. I den bemärkelsen kan olikheten i samtalet i själva verket vara en nödvändig utgångspunkt för hjälprelationen, och ett resultat av våra kulturella föreställningar om relationen mellan lekman och expert, mellan hjälpsökande och hjälpare.

Även om detta kan vara en rimlig tolkning, kvarstår dock faktum att klienter har mycket svårt att introducera samtalsämnen eller att bestämma över samtalets uppläggning, vilket innebär att det finns en påtaglig risk för att problem och svårigheter som är väsentliga för klienten, men inte nödvändigtvis för socialarbetaren, faller utanför samtalets ramar.

## Berättelsen i socialbidragssamtalen

Ytterligare en karakteristisk vardaglig samtalsform som används i socialbidragssamtalen är *berättandet*. Berättelsen och berättandet är en vardaglig samtalsform som används för att återge, förklara eller beskriva något som har hänt. Berättelsens centrala element är skapandet av en relation mellan två eller flera händelser.<sup>8</sup> I socialbidragssamtalet utgör berättandet ett avbrott i det dominerande fråga-svar formatet för samtalet.

En vanlig typ av berättelser som klienter presenterar bygger på en återkommande struktur, där klienten berättar en historia med tre steg: (1) först är livet som vanligt, därefter (2) inträffar ovälkomna kompli-

8. För en introduktion till berättelseanalys, se Hydén, 1997(b). För en diskussion av berättelser vid socialkontor se Cedersund & Säljö, 1994, som diskuterar klientberättelser; Pithouse & Atkinson, 1988, diskuterar socialarbetares berättelser om klienter; Hydén, 1997(a) diskuterar skrivna berättelser om klienter i barnvårdsutredningar.

kationer, som (3) leder till de aktuella ekonomiska bekymren. Några intressant drag i denna typ av presentationsberättelser är att de händelserna som ställer till problem, för det första presenteras som något som ligger utanför klientens möjliga och rimliga ansvar. Det kan vara sjukdom, stöld eller en arbetsgivares agerande som varit orsaken till de icke-önskade problemen. Därigenom betonar klienten att ett eget handlingsansvar ej föreligger för de presenterade problemen. För det andra saknar berättelserna en upplösning eller slut, vilket berättelser normalt sett innehåller. Genom att utelämna en upplösning, lämnas utrymme för socialarbetaren att komma med ett bidrag till hur problemen skall lösas. Med andra ord konstruerar klienten berättelsen på ett sådant sätt att den kommer att inkludera socialarbetaren. Slutligen är det en berättelse som är anpassad till den institutionella kontexten genom att det exempelvis endast är omständigheter som är relevanta för socialarbetaren att veta som lyfts fram och genom att betona att de ekonomiska problemen är förorsakade av händelser som ligger utanför klientens möjlighet till påverkan.

I socialbidragssamtalen byggs berättelser av klienter upp på ett sådant sätt att de framställer klienten som icke-ansvarig för sin ekonomiska situation, något som är kopplat till de moraliska förutsättningar som ofta gäller för att någon skall vara berättigad till socialbidrag. Det finns alltså anledning att förmoda att de institutionella villkoren för samtalet starkt bidrar till att klienter presenterar sig som passiva offer för sina omständigheter istället för som ansvarigt handlande agenter. På så sätt finns i villkoren för samtalen inbyggt att endast vissa sidor av klienten betonas, nämligen de passiva och negativa, medan de positiva och aktiva nedtonas, eftersom klienten i annat fall riskerar att framstå på ett sätt som inte kommer att bidra till ett positivt socialbidragsbeslut.

## Att söka innebörder

Både vad som sägs i ett samtal, hur det sägs och en rad icke-verbala fenomen som tystnader, skratt, etc., ges alltid en mening utifrån sitt sammanhang. I institutionella kontexter görs ofta en tolkning av vissa händelser i samtal, som avviker från vad som görs i vardagliga sammanhang. Händelser i ett samtal kan ges en ny och annorlunda innebörd, eller tyngd, jämfört med vad som sker i ett vardagligt samtal.

Det finns en påtaglig risk för att socialarbetarens frågor, invändningar och kritik av klienten ges en innebörd som avviker från vardagliga sammanhang. Om socialarbetaren ifrågasätter klientens handlande, kan detta både av klienten och socialarbetaren uppfattas som ett ifrågasättande av klientens moraliska karaktär. Det finns en tendens att när socialarbetaren kritiserar och ifrågasätter aspekter av klientens handlande, så aktiveras de aspekter av socialarbetarens identitet i samtalet som har att göra med formell makt och repression. Det vill säga, socialarbetaren kommer inte med kritiska kommentarer och invändningar i största allmänhet, utan som en representant för en administrativ auktoritet. Det betyder att klienten tenderar att hamna i en ytterligt defensiv position.

Både socialarbetaren och klienten försöker undvika denna typ av relation, bland annat genom att använda sig av skratt som ett sätt att minska allvaret i kritiken. Socialarbetaren kan exempelvis indirekt kommentera sin kritik genom ett kort skratt. Likaså kan klienten skratta åt sig själv, som ett sätt att acceptera kritiken, men samtidigt genom skrattet göra kritiken allmänmänsklig. Genom att använda skratt på detta sätt kan klienten och socialarbetaren knyta an till identiteter i samtalet som tillåter mindre aggressiva och defensiva positioner.

I socialbidragsmötena finns en risk för att exempelvis olika typer av invändningar och hävdanden kan tolkas som om de ifrågasätter klientens moraliska karaktär och därmed framhäver socialarbetaren som företrädare och upprätthållare av vissa moraliska normer.

## Variationer i socialbidragssamtal

I socialbidragssamtal förekommer en hel rad variationer vad gäller sättet att samtala, som är betingade av en rad olika faktorer, från individuella till socialpolitiska skillnader mellan olika länder. Även om de *socialpolitiska systemen* har stora likheter i de nordiska länderna finns det påtagliga skillnader vad gäller socialbidrag. En sådan viktig skillnad har att göra med i vilken utsträckning som socialbidragssamtalen berör också andra sociala problem. Det är exempelvis påtagligt att missbruksproblem spelar en framträdande roll i finska socialbidragssamtal.<sup>9</sup>

9. Detta är något som Rostila diskuterar i en rad artiklar (Rostila, 1994, 1995, 1997).

*Könsfaktorer* har betydelse för hur socialbidragssamtalen utformas. Av tradition är de flesta socialsekreterare kvinnor. Det är något som delvis försvårar studier av hur kön påverkar samtalen, eftersom det mer sällan är möjligt att studera manliga socialarbetare. Några viktiga köns-mässiga skillnader kan dock vara viktiga att peka på. När kvinnliga socialarbetare samtalar med manliga sökande tenderar de att fokusera samtalet på förvärvsarbete, och att i stor utsträckning pröva legitimiteten i orsaken till männens bidragssituation. Socialarbetarna gjorde detta genom ett aktivt frågande. I samtal med sökande kvinnor däremot intog samtalsämnet förvärvsarbete en mindre framträdande roll, och socialarbetarna frågade mindre, utan kom i första hand med påståenden.<sup>10</sup>

Ytterligare en viktig skillnad mellan könen hade med barn att göra. I den utsträckning som de manliga klienterna hade barn berördes dessa i första hand som en utgiftskälla. Vad gällde de kvinnliga sökande däremot var det viktigt att för socialarbetaren att påvisa att deras egna barn hade det bra socialt, vilket kan uppfattas som ett sätt att skydda sitt föräldraskap.

Det är skillnad i *samtalsstil* mellan manliga och kvinnliga socialarbetare. Kvinnliga socialarbetare har dragning mot att vara omsorgsorienterade i sitt sätt att samtala, vilket bland annat kom till uttryck i en tendens att minimera den egna personen och ett försök till närhet och involvering i klienten. Män upprätthöll en större distans till klienten och betonade den ömsesidiga respekten i större utsträckning än sina kvinnliga kollegor.

En av de viktigaste skillnaderna i samtal mellan socialarbetare och klienter när de inte *träffats tidigare* jämfört med dem som redan känner varandra hör just samman med yrkesrelationen. När båda parter har träffats tidigare finns det en hel rad information som båda parter delar kunskap om sedan det tidigare samtalet. Det kan gälla information om den sökande, vad som utspann sig under samtalets gång, och det kan gälla eventuella uppgifter som klienten skulle lösa till nästa

10. Könsskillnader är något som diskuteras av Kullberg (1994, 1996, 1997). Skillnader i samtalsstilar behandlas av Berg Sörensen, 1995, som också behandlar hur olika förebilder för socialt arbete påverkar sättet att samtala. Rostila diskuterar i ett antal artiklar (1994, 1995) på vilket sätt samtalet påverkas av om socialarbetare och klient känner varandra sedan tidigare.



gång (skaffa intyg, söka jobb, etc.). Att de delar denna information betyder att båda parter måste handla utifrån det faktum att de har en gemensam historia, vilket begränsar möjligheten att exempelvis ändra eller bortse från vissa uppgifter. Tidigare samtal kan också utgöra ämnen för nya samtal, genom att exempelvis socialarbetaren i början av samtalet anknyter till tidigare samtal genom att fråga vad som hänt sedan sist. Likaså kan socialarbetaren i samtalet referera till tidigare överenskommelser och beslut. I samtal där båda parter träffas för första gången saknas dessa möjligheter.

Variationer i sättet att samtala kan också ha sin grund i olika *förebilder* och uppfattningar om hur samtal i socialt arbete skall bedrivas. Så är det exempelvis möjligt att identifiera minst två olika sätt för socialarbetare och klienter att relatera till varandra i samtalet. Dels kan socialarbetare förhålla sig till vad klienter säger genom att inta en vardaglig hållning. Det innebär en informell hållning som bortser från de institutionella skillnaderna mellan socialarbetare och klient. Detta accepteras nödvändigtvis inte av klienten, eftersom den riskerar att skapa en närhet som kan hota klientens arbete med att upprätthålla den egna moraliska karaktären. Dels kan förhållningssättet vara det professionella, som betonar ett distanserat och formellt sätt att samtala. Det lägger också stor vikt vid respekten för klienten. De påminner i stor utsträckning om de olikheter som hör samman med könsskillnader som diskuterades ovan.

Vi vet fortfarande förhållandevis lite om vilken roll *kulturella och etniska faktorer* har. De skandinaviska länderna är kulturellt sett starkt präglade av den protestantiska traditionen och bärare av en sträng arbetsmoral, något som rimligen bör ha betydelse för värderingen av klienters sociala situation och sättet att tala om ekonomisk självförsörjning.

En mycket stor andel av de personer som ansöker om ekonomisk bistånd har en annan etnisk bakgrund än den svenska. Det innebär att socialarbetaren kommer att möta och samtala med personer som kan ha helt andra kulturella uppfattningar och föreställningar om vad socialbidrag är och vilka rättigheter och skyldigheter som är förknippade med det. Likaså kan den sökande och socialarbetaren genom olikheten i kulturell bakgrund ha olika föreställningar om hur samtal skall genomföras och vilka roller som de båda samtalspartnerna bör inta. Båda dessa aspekter riskerar att ge upphov till omfattande och systematiska

missförstånd i samtalen. Av den anledningen kan det vara av vikt att studera samtal där kulturella skillnader kan spela en viktig roll.<sup>11</sup>

Inte endast etniska aspekter är av vikt. Också *sociala och klassmässiga* skillnader mellan klient och socialarbetare kan påverka hur samtalet förs och organiseras. Så tillhör socialarbetare i allmänhet medelklassen med dess utpräglade sätt att samtala, medan klienter ofta har en arbetarklassbakgrund, med andra normer för samtal. Eftersom socialarbetaren befinner sig i en sådan position i samtalet att han eller hon ofta har möjlighet att bestämma samtalets organisation, innebär det också att det blir medelklassens normer för hur samtal förs som blir dominerande – även om socialarbetaren kanske önskar att så ej är fallet. Hur detta kan gestalta sig i faktiska samtal och hur de samtalande hanterar dessa konflikter utgör ett angeläget forskningsområde.

## Att utveckla det sociala samtalet

Det sägs ofta att socialarbetarens främsta arbetsverktyg är samtalet. I ljuset av den forskning som diskuterats ovan är det ett påstående med många bottnar. Tre aspekter kan lyftas fram.

*För det första* är detta rimligt så till vida att mycket av det sociala arbetet sker i och genom samtal. Det är genom att lyssna till och fråga klienten som socialarbetaren får veta vilken situation klienten befinner sig i och vad han eller hon vill. Det sociala arbetet är i det avseendet ett talat arbete.

*För det andra* är det ett problematiskt påstående såtillvida att samtalet betraktas som något som socialarbetaren styr och förfogar över: samtalet är socialarbetarens verktyg. Det är en aspekt som stämmer väl överens med den bild som framkom ovan, nämligen att hur samtalet genomförs, vad socialarbetare och klient talar om, är något som i princip bestäms ensidigt av socialarbetaren. Det betyder att klienten har svårigheter att framföra och beskriva sina problem och behov på ett sådant sätt att de fångar hans eller hennes vardag och livssammanhang.

*För det tredje* är samtalet ett verktyg för att ”producera” eller åstadkomma något som ytterst bestäms och formas av den byråkratiska kontexten: förvandlingen av mänskliga problem och ekonomiska svårig-

11. En av de få som diskuterar detta är Jonsson, 1996.

heter till byråkratiska fakta och administrativa beslut. Klienten måste följaktligen försöka passa in både beskrivningen av sin egen person och av sina svårigheter och behov i socialkontorets mer eller mindre givna uppsättning av administrativt godtagbara beskrivningar.

Att lyfta fram samtalet som socialarbetarens främsta verktyg är alltså också att beskriva begränsningarna i de samtal som förs vid socialkontor och som ytterst hör samman med de organisatoriska förutsättningarna för det kommunala sociala arbetet. Den byråkratiska kontexten kan inte undvikas, men det är möjligt att förhålla sig till den på olika sätt. Att finna och utveckla sådana nya sätt att samtala, att lyssna och att ta del av andra människors liv, är en av de viktigaste uppgifterna för det praktiska sociala arbetet – att utveckla det goda samtalet.

# Skuldproblem, ekonomisk rådgivning och skuldsanering

PETER DELLGRAN

Det finns flera skäl till att i en bok om socialbidrag särskilt uppehålla sig vid ekonomisk rådgivning och skuldsanering.

För det första faller det sig naturligt, med tanke på att framväxten och expansionen av dessa verksamheter bland annat har sin upprinnelse i socialbidragsutvecklingen under 1980-talet, och den då ökade uppmärksamheten på att allt fler bidragssökande hushåll hade stora problem med skulder i form av kontokortslån, banklån och dylikt. Skulder och betalningsproblem är i och för sig inte nya fenomen. Att inte kunna betala räkningar eller att behöva låna pengar för att klara sitt uppehälle har sedan länge följt i spåren av fattigdom, och varit ett uttryck för försörjningsproblem. Men genom talet om komplexa ekonomiska problem och nya typer av bidragsbehov startar under 1980-talet en självförstärkande process som så småningom leder fram till en utveckling av såväl ny *teknik* i form av rådgivningsmetoder och en ny *apparat* för verksamheten (ekonomiska resurser, nya tjänster och ny lagstiftning), som en helt ny *diskurs* kring skuldproblemen och dessa verksamheter.

För det andra är ekonomisk rådgivning idag en relativt vanlig och förhållandevis systematisk metod i socialbidragsarbetet (se även Bergmarks kapitel om arbete med socialbidrag), även om den inte bara tillhandahålls inom socialtjänsten eller ens domineras av hushåll som sökt eller fått socialbidrag eller hänvisats till rådgivningen av socialtjänsten. Att dessutom beröra skuldsanering är lika självklart, eftersom denna idag är nära sammankopplad med den ekonomiska rådgivningen. Inte heller rådgivning i ekonomiska frågor eller skuldsanering är helt nya fenomen från och med 1980-talet. Socialbyråerna kunde också tidigare t.ex. betala hyresskulder och i bidragshandläggningen har det alltid

förekommit ett varierande inslag av råd och stöd kring hanteringen av de bidragssökandes pengar och ekonomiska problem, även om detta nästan alltid har beskrivits som osystematiskt och ad hoc-präglat. Framställningen om svårigheter att bedriva rådgivning inom bidragshandläggningens ram blev också en viktig legitimeringsgrund för de nya, separerade rådgivningsformerna.

Ett tredje viktigt skäl till att särskilt behandla dessa verksamheter, är att vi därigenom kan och måste lyfta fram försörjningsproblematikens utgifts- och konsumtionssida. Medan socialbidragshanteringen och socialbidragsforskningen mestadels koncentrerar sig på inkomstsidan, fokuserar man inom rådgivningen i lika hög utsträckning på utgiftsfrågor, konsumtionsmönster och den hushållsekonomiska situationen i stort. Att arbeta med ekonomisk rådgivning, eller för den delen bedriva forskning om den, innebär med andra ord att vi möter och måste förstå individuella uttryck för strukturella villkor och förändringar i hushållens vardagsekonomi som inte bara berör inkomstförhållanden.

## Forskning om skuldproblem och ekonomisk rådgivning

Syftet med detta kapitel är att ge en översikt av det aktuella kunskapsläget på området. Med hjälp av en genomgång av svensk och internationell litteratur och forskning skall jag för det första beskriva, diskutera och problematisera vad vi idag vet om de skuldrelaterade problemens orsaker och karaktär samt om vilka som söker rådgivning och varför. För det andra är avsikten att på motsvarande vis beskriva och diskutera rådgivningens och skuldsaneringens nuvarande omfattning, organisering, metoder, effekter och särskilda problem.

Till en del bygger framställningen även på resultat från ett eget forskningsprojekt. Syftet med detta projekt – som fortsättningsvis kallas för göteborgsundersökningen – har varit att via intervjuer med ekonomiska rådgivare och rådsökande hushåll undersöka:

- Hur vägarna in i skuldproblemen ser ut och hur bakomliggande orsakskomplex kan relateras till såväl individuella faktorer som generella förändringar av det allmänna konsumtionsmönstret

- Hur livssituationen med ekonomiska problem och skulder gestaltar sig och vilka materiella och sociala konsekvenser sådana får
- Hur hushållen hanterar sina problem och hur man agerar för att lösa dem och/eller mildra dess konsekvenser
- Hur formerna för och innehållet i den ekonomiska rådgivningen idag ser ut och på vilken kunskapsbas denna vilar

Studien omfattar också en statistisk kartläggning av ett större antal hushåll som sökt ekonomisk rådgivning med syftet att fånga dels en homogen aspekt, dvs. hur man kan karakterisera gruppen i jämförelse med befolkningen i stort, dels en heterogen aspekt, dvs. vilka skillnader som finns inom gruppen vad gäller socioekonomisk ställning, sysselsättning, inkomster, skulder etc.<sup>1</sup>

## En bakgrundsbild

Låt mig dock inledningsvis teckna en bild av rådgivningens och skuld-saneringens framväxt och debatten kring dessa verksamheter under den senaste tjugofemårsperioden. Inom ramen för den ökade tillströmningen av bidragssökande hushåll under 1980-talet, gjordes alltför många anmärkningar om att en växande andel av dessa hade en besvärlig skuldsituation. I flera lokala undersökningar kunde man påvisa omfattningen och ökningen av sådana problem, även om det på de allra flesta socialbyråer då saknades sammanhållna statistik och kunskap om hur just skuldsidan såg ut för bidragshushållen. Till beskrivningen hörde ofta talet om att den ökade skuldsättningen hos befolkningen i stort hade fört nya inkomstgrupper till socialbyråerna och att även människor med ”hyggliga” inkomster, dvs. över bruttonormen, sökte socialbidrag.

Allt fler började också påtala, att enbart socialbidrag inte räcker som hjälp till hushåll med en komplicerad skuldsituation, och att det bor-

---

1. Den aktuella studien omfattar totalt femtio kvalitativa intervjuer med ett tiotal rådgivare och ett trettio-tal skuldsatta hushåll i fem stadsdelar i Göteborg under perioden 1995–1998. Det statistiska materialet omfattar 227 hushåll som sökte ekonomisk rådgivning i dessa stadsdelar 1995/96 och bygger på en sammanställning och bearbetning av uppgifter från rådgivarna.

de ligga i linje med den då nya socialtjänstlagens intentioner att tillhandahålla råd som alternativ eller komplement till det rent ekonomiska biståndet (KOV 1988, Stolanowski 1990, 1994). Bland annat pekades på behovet av att hjälpa hushåll som fastnat i en fälla av alltför lättillgängliga och dyrbara krediter (Nöremark 1990). Förespråkarna för den ekonomiska rådgivningen menade dessutom att en sådan borde kunna ha en förebyggande verkan och bidra till att undvika framtida socialbidragsbehov. Till bilden hörde också bedömningen att de former av annan ekonomisk rådgivning som växte fram parallellt med den kommunala rådgivningen inte kunde hjälpa människor med stora och akuta betalningsproblem.

Successivt utvecklades metoder för rådgivning och skuldsanering inom socialtjänsten, den lokala konsumentrådgivningen och, sedermera, kronofogdemyndigheten. En pådrivande kraft i denna utveckling har hela tiden varit Socialstyrelsen och framför allt Konsumentverket. Så genomfördes på deras initiativ en lång rad försöksprojekt i flera kommuner under 1980-talet, och redan 1984 togs det fram utbildningsmaterial och allmänna råd för hushållsekonomisk rådgivning. Konsumentverket har därefter gjort flera undersökningar om det växande skuldproblemet och har under hela perioden pläderat för behovet av såväl en utveckling av metoder som utbildning på området (inte minst har man försökt verka för undervisning om ekonomisk rådgivning i socionomutbildningen). Konsumentverket har fortfarande en mycket betydelsefull roll. Så fick man regeringens uppdrag att ansvara för den första större utvärderingen av skuldsaneringslagen (KOV 1996b-f).

Samtidigt uppmärksammas under 1980-talet på ett mer övergripande politiskt plan den ökande upplåningen och skuldsättningen hos hushållen i allmänhet. Framför allt sågs denna som ett resultat av kreditmarknadens avreglering, ökningen av bostadskrediter i samband med boomen på bostadsmarknaden, samt det ökade bruket av kontokort och konsumtionskrediter. Under inledningen av 1990-talet skedde så en markant ökning av antalet hushåll med betalningsproblem, bl.a. som ett resultat av stagnerande realinkomster, omsvängningen på bostadsmarknaden, den finansiella krisen, den ökande arbetslösheten, samt sänkta ersättningsnivåer inom socialförsäkringssystemet. Medan skuldproblemen under 1980-talets inledning sågs som ett något smalare fenomen, som i första hand drabbade vissa grupper, blev

det nu allt vanligare att se problemen som bredare och mer omfattande.<sup>2</sup>

Den socialpolitiska reaktionen på denna utveckling kan sägas kulminera när skuldsaneringslagen trädde i kraft 1994. Statsmakternas bedömning var att tidigare försök med så kallad frivillig skuldsanering (mer om detta längre fram) inte räckte för att möta det faktiska behovet av skuldsanering. Vidare menade man att problemen inte kunde lösas inom socialtjänstens ram, utan att ett helt nytt och rättsligt förankrat system krävdes för att komma till rätta med den så kallade överkuldsättningen hos enskilda hushåll. Lagstiftningen bidrog i sin tur till en ytterligare expansion av rådgivningen. Redan i dess första paragraf heter det, att kommunen inom ramen för socialtjänsten eller på annat sätt skall lämna råd och anvisningar till skuldsatta personer.

Hos konsumentvägledarna och budgetrådgivningarna noterade man efter skuldsaneringslagens införande en mycket kraftig ökning av antalet hjälpsökande. Den ökade tillströmningen kan delvis bero på att vetskapen om skuldsaneringslagen började sprida sig i befolkningen – inte minst genom en betydande massmedial uppmärksamhet – men troligtvis mer på att den ökade kuldsättningen och de krympande ekonomiska marginalerna kom att öka behovet av rådgivning. Ett påtagligt resultat av de tilltagande försörjningssvårigheterna blev en dramatisk ökning av väntetiderna för rådgivning, från några veckor upp till ibland ett halvår under 1995–1996.

Den ökade satsningen på ekonomisk rådgivning kan ses som ett svar från socialtjänstens sida på kraven att möta nya och växande skuldproblem. Denna specialisering kan därmed tolkas som en strategi för nödvändig kompetensutveckling, effektivisering och ett sätt att kontrollera och komma till rätta med stigande bidragskostnader. På ett mer generellt plan sammanhänger framväxten av en specialiserad rådgivning med det växande ifrågasättandet av de principer om helhets-

2. Likartade betoningar på strukturella förändringar i skuldproblemen har också gjorts i många andra länder. Medoff & Harless (1996, s. 16) menar t.ex. att den enskilt viktigaste faktorn bakom den kraftiga ökningen av hushållens kuldsättning i USA under den senaste 15-årsperioden är den dåliga realinkomstutvecklingen för arbetare och lägre tjänstemän: "... earlier families borrowed money for buying assets for long term benefits, now they borrow to maintain lifestyles eroded by falling wages. They have to borrow in order to support a level of consumption consistent with a lifestyle they have come to anticipate. The psychological by-products of this tug-of-war between yesterday's hopes and today's reality are increased frustration and anxiety."



modeller och generalistkompetens, som under slutet av 1970-talet och början av 1980-talet kom att dominera synen på socialbyråernas arbete och organisering.

Utvecklingen av den ekonomiska rådgivningen och etableringen av skuldsaneringslagen har emellertid inte varit helt okontroversiell. Inte minst har vi haft en omfattande politisk diskussion kring de moraliska frågorna i sammanhanget: huruvida lagstadgade möjligheter till skuldsanering är en acceptabel sak, vilka villkor som skall gälla och vilka hushållsgrupper och problem den skall omfatta (och inte omfatta). Särskilt höjdes många röster mot en lagstiftning, som beskrevs som ett avsteg från ett av civilrättens fundament – att avtal skall hållas – och som därför sågs som ett hot mot den allmänna betalningsmoralen i samhället.

Även bland socialarbetare har det funnits ett visst ideologiskt och etiskt motstånd mot en ekonomisk rådgivning som av en del har tolkats som ett utslag av moralism, förmynderi och kontroll av svaga och fattiga grupper (se t.ex. Ranger m.fl. 1998). Förespråkarna för rådgivning har också tvingats till att bemöta påståenden och föreställningar om att rådgivning bara är ett sätt att lära den fattige att vara fattig (se t.ex. KOV 1996a). Ett uttryck för denna skepsis är måhända att området har blivit styvmoderligt behandlat inom t.ex. socionomutbildningen, något som jag skall återkomma till allra sist i detta kapitel.

## Ett internationellt fenomen

Varken de ökande skuldproblemen eller framväxten av rättsliga och hjälpande system för hushåll med skuldproblem är ett avgränsat svenskt fenomen. Sedan slutet av 1970-talet talas i allt fler länder om växande betalningsproblem.<sup>3</sup> Kommuner, ideella organisationer, socialarbetare och rådgivare börjar framför allt i Norden och Västeuropa utveckla särskilda arbetssätt. Land efter land har infört skuldsanering i en eller annan form. Efter ett tag utvecklas också i Europa ett visst internationellt samarbete kring dessa frågor. Så bildades 1989 ett inter-

3. Ett vanligt tema i debatt och forskning i många europeiska länder är försöken att beräkna hur stor del av befolkningen som kan sägas ha skuld- eller betalningsproblem. Detta har dock visat sig vara en mycket svår uppgift, dels på grund av statistik- och dataproblem, dels på grund av svårigheterna att definiera vad man skall mena med betalningsproblem, överskuldställning etc. I Sverige finns t.ex. undersökningar som visar att mellan 8 och 20 procent av befolkningen har problem med att betala sina skulder (se t.ex. Ahlström 1998).

nationellt nätverk av organisationer, myndigheter, rådgivarföreningar och dylikt. Sedan 1994 går det sistnämnda under namnet ”Consumer Debt Net”. Det har gjorts en del forskning kring skuldproblemen i olika europeiska länder (framför allt i Storbritannien, Tyskland, Norge och Finland). Ännu så länge har det dock inte genomförts någon internationell, komparativ forskning kring hur rådgivningsarbetet bedrivs i olika länder och skilda välfärdspolitiska kontexter. Däremot har själva lagstiftningen på området i viss mån varit föremål för internationella jämförelser (Lennander 1990/91, Huls 1993).

## Skuldproblemens orsaker och karaktär

Den allmänna debatten på området har stundtals präglats av rätt diffusa föreställningar och bristfälliga kunskaper om vilka hushåll som får problem med skulder och/eller söker sig till rådgivning och vilka orsaker som ligger bakom problemen. Forskningen på området har inte heller varit av nämnvärd omfattning i Sverige. Skuldfrågorna har sällan varit explicita föremål för studier och har dessutom haft en relativt undanskymd och underordnad roll i forskningen kring låginkomstproblem, försörjningsproblem, socialbidragstagande och fattigdom. Den allmänna bedömningen är också internationellt att skuldproblemen som samhällsfenomen ännu inte analyserats i tillräcklig omfattning. En fråga som på senare tid har fått en viss uppmärksamhet i Sverige och andra länder, och som bland annat har kopplats till skuldproblemen, är sambanden mellan ekonomiska problem, så kallad ekonomisk stress, och hälsoproblem (se t.ex. Starrin m.fl. 1995, Underlid 1997, Rantakeisu m.fl. 1997).

### Låga inkomster eller stora skulder?

De undersökningar och större kartläggningar som ändå har gjorts i Sverige under 1990-talet, ger en relativt samstämmig och entydig bild av vilka hushåll som söker rådgivning och skuldsanering. I likhet med socialbidragstagandet finns det för det första en mycket stor övervikt av ensamstående hushåll. Ensamstående utan barn utgör 60–70 procent av samtliga rådsökande hushåll, ensamstående med barn 20–25

procent, samboende utan barn och samboende med barn omkring 10 procent vardera (Starrin m.fl. 1995, KOV 1996a, RSV 1995, Klingander 1998 samt göteborgsundersökningen). Ensamstående med barn är därmed i jämförelse med befolkningen i stort kraftigt överrepresenterade.

När det gäller försörjningssituationen präglas denna vanligtvis av att man inte har sysselsättning i reguljärt förvärvsarbete. Enbart en fjärdedel av hushållen har enligt de flesta undersökningar heltidsarbete när man söker hjälp. Försörjningsmässigt dominerar istället det vi kan kalla för marginalpositioner, dvs. arbetslöshet, långtidssjukskrivning, förtidspensionering och dylikt (se tabell 1). Socioekonomiskt dominerar arbetare och lägre tjänstemän. Av tabell 1 framgår att i det närmaste hälften av rådsökande hushåll i göteborgsundersökningen utgjordes av arbetare eller lägre tjänstemän i marginalpositioner.

Även om den ekonomiska situationen kan beskrivas och mätas på olika vis, och inkomsterna bland de rådsökande hushållen varierar, är den sammanlagda bedömningen att det övervägande antalet hushåll lever under mycket knappa ekonomiska villkor. Som en följd av det stora inslaget av låglönegrupper och arbetslöshet handlar det vanligtvis om låga inkomster – i jämförelse med befolkningen i stort har de rådsökande hushållen i göteborgsundersökningen en lägre genomsnittlig disponibel inkomst. När hänsyn tas till boendekostnader och nödvändiga utgifter i övrigt har många hushåll, knappast överraskande, inga el-

**TABELL 1.** Hushåll i ekonomisk rådgivning, procentuell fördelning på socioekonomisk grupp och försörjningssituation (n=227)

| <i>Socio-ekonomisk grupp</i>  | <i>Heltidsanställd</i> | <i>I marginalposition<br/>(arbetslös, långtidssjukskriven, förtidspensionerad etc.)</i> | <i>Totalt</i> |
|-------------------------------|------------------------|---|---------------|
| Arbetare och lägre tjänsteman | 26,5                   | 48,8  | 75,3          |
| Mellan- och högre tjänsteman  | 7,0                    | 17,7  | 24,8          |
| Totalt                        | 33,5                   | 66,5  | 100,0         |

Källa: Göteborgsundersökningen

ler mycket knappa betalningsmarginaler för sina låne- och kreditkostnader. Om vi utgår från den kostnadsnorm som används inom skuldsaneringen, hade 28 procent av hushållen underskott i sitt betalningsutrymme och hela 89 procent om vi dessutom inkluderar lånekostnader.<sup>4</sup>

Att ensamstående, arbetare, lägre tjänstemän och hushåll i marginalpositioner är ett såpass dominerande inslag betyder också att det som ofta beskrivs som ett skuldproblem rimligtvis lika gärna kan benämnas som ett låginkomst- och/eller inkomstbortfallsproblem. Anledningen till den överdrivna fokuseringen på just skulderna har sin naturliga förklaring. Diskursen och tekniken inom den ekonomiska rådgivningen är idag genomsyrad av begrepp som skulder och skuldsanering, så inget annat är att vänta. Problemet är bara, att vi därmed riskerar att få en skev bild av problemens karaktär – inkomstaspekterna överskuggas av talet om konsumtionskrediter, medan strukturella problem som låga inkomster och arbetslöshet underskattas.

Även på skuldsidan finns en relativt samstämmig bild mellan gjorda undersökningar. För det första har i stort sett alla hushåll som söker rådgivning skulder, även om både antalet och storleken på dessa varierar kraftigt. Skuldbeloppen varierar i göteborgsundersökningen mellan ett par tusen kronor och mångmiljonbelopp (jämför också KOV 1996a, RSV 1995, Klingander 1998).<sup>5</sup> Antalet skulder varierar från någon enstaka till ibland (men mycket sällan) över tjugo. För det andra är den i särklass vanligaste skuldtypen banklån – mellan 75 och 80 procent av hushållen har sådana. Annars är det en mycket vanlig föreställning att kontokorten är ett mycket stort, ibland helt dominerande problem. När det gäller förekomsten av sådana skulder bland hjälp-sökande framgår dock, att närmare 40–45 procent av hushållen inte

4. Dessa siffror bygger på Riksskatteverkets normer för beräkningar av förbehållsbelopp. Beräkningar av andelen med underskott måste dock alltid behandlas med viss försiktighet – de är socialpolitiskt viktiga och strategiska, men ger oss en mycket begränsad kunskap om hur människor faktiskt har det. Beräkningarna är med nödvändighet ett moraliskt och ideologiskt företag eftersom de bygger på vad som uppfattas vara skäliga konsumtions- och levnadsnivåer, nivåer som är fastställda av politiker och tjänstemän inom stat och kommun.

5. Det genomsnittliga skuldbeloppet varierar mellan de olika undersökningarna. I KOV 1996a uppgår den till 280 000 kr, i RSV (1995) till 695 000 kr för de som enligt KFM föreslagits erhålla skuldsanering, i göteborgsundersökningen till 290 000 kr och Klingander (1998) till 217 000 kr.

har sådana skulder överhuvudtaget. Ytterligare en dryg fjärdedel av hushållen i göteborgsundersökningen hade enbart en till två sådana skulder.<sup>6</sup>

Av övriga förekommande skulder kan nämnas att 20–25 procent av hushållen har skatteskulder. Omkring en femtedel av hushållen har i de flesta undersökningar studieskulder medan mellan 15 procent (göteborgsundersökningen) och 23 procent (Klingander 1998) har bostadskrediter på i genomsnitt mellan 350 000–380 000 kr. Hyresskulder och andra obetalda hushållräkningar som el- och telefonräkningar och dylikt spelar normalt sett en mindre roll – knappt 10 procent hade t.ex. hyresskulder i göteborgsundersökningen. Obetalda underhållsbidrag och barnomsorgsavgifter är än mer sällsynta.<sup>7</sup>

De stora variationerna mellan olika hushåll och deras skuldsituation framhålls ofta av de intervjuade rådgivarna, man möter en mångfald olika typer av situationer och problem. Samtidigt finns det uppenbarligen vissa mönster. En kategorisering kan t.ex. göras utifrån fyra grundtyper av problem:

- Det klassiska basproblemet (dvs. skulder som enbart består av obetalda hushållräkningar utan kreditinslag)
- Bostadsproblemet (dvs. att ett hushåll antingen har stora lånekostnader för att man inte får sin bostadsrätt eller sitt egnahem sålt eller att man efter försäljning har kvarstående låneskulder, då försäljningspriset inte har täckt lånen)
- Det moderna konsumtionskreditproblemet (dvs. skulder som präglas av kontokort och banklån för konsumtionsändamål)
- Det företagsrelaterade problemet (dvs. egenföretagare som gått i konkurs).

6. Under denna samlingsbeteckning inryms alla de olika typer av konto- och kreditkort som i ökande utsträckning används till inköp av mer eller mindre varaktiga konsumtionsvaror eller för att upprätthålla det dagliga eller veckovisa behovet av förnödenhetsköp. De moderna plastkorten kan dock ha flera olika funktioner som dessutom kan kombineras på ett och samma kort: debetkort, betalkort, uttagskort och/eller kreditkort. Betalningssättet kortköp innebär således långt ifrån alltid att man handlar på kredit.

7. Skulder av privat karaktär är i det här sammanhanget ett särskilt besvärligt kapitel, eftersom det att döma av intervjuer med skuldsatta finns mycket stora skillnader mellan hur man hanterar dem och hur intresserad man är av att redovisa dem i en rådgivningssituation. Uppgifterna om privata skulder måste därför tolkas mycket försiktigt, vi rör oss med stora mörkertalet. I göteborgsundersökningen uppgav närmare 15 procent av hushållen att man hade privata skulder.

Den klart största gruppen är i göteborgsundersökningen hushåll med skulder som domineras av banklån/kontokort.<sup>8</sup> Om vi till denna adderar den grupp som har både stora bank- och kontokortsskulder och basskulder, innebär det att närmare 63 procent av hushållen hade skuldproblem, som i väsentlig grad präglades av de moderna konsumtionskrediterna. De två grupperna företagsskulder respektive bostadskrediter förekommer hos vardera ca 15 procent av hushållen. Däremot är gruppen hushåll med skulder som domineras av obetalda hushållsräkningar mycket liten.<sup>9</sup>

### Otur, offer eller avvikelser – några vanliga perspektiv

I debatten och forskningen konkurrerar en lång rad olika perspektiv på varför enskilda hushåll får skuldproblem. Ett första perspektiv betonar inkomstsidan och bygger på att ”vem som helst” kan drabbas och hamna i obestånd om man har *otur* med inkomstbortfall i samband med arbetslöshet, sjukdom etc. Andra perspektiv betonar istället myntets andra sida, dvs. att betalningsproblemen först och främst har att göra med konsumtionsmönster och skuldsättning. Här finner man inte minst en hel del individcentrerade förklaringsmodeller – det handlar med andra ord ”inte om vem som helst” utan snarare om en slags *avvikelse* från mer normala köp- och konsumtionsbeteenden. Så tolkas t.ex. ibland ett överdrivet köpande som ett tröstfenomen i samband med kriser av olika slag, eller som materiell kompensation för immateriell (social, kulturell) fattigdom. Sitt mest patologiska drag har avvikelserperspektivet fått i talet om så kallad shopolism eller konsumtionsmissbruk (se t.ex. Shields 1992, Siivonen 1994).<sup>10</sup>

En annan individualiserande förklaring utgår från att skuldproblemen kan kopplas till brister i självdisciplin eller oförmåga till ekono-

8. Kategoriseringen har gjorts utifrån att minst 70 procent av de totala skulderna hos ett hushåll kan hänföras till någon av de fyra kategorierna.

9. Det finns också en del skillnader i såväl inkomst- och skuldsituation som vägarna in i problemen mellan dessa grupper. I göteborgsundersökningen framträder också vissa lokala skillnader mellan de olika stadsdelarna vad gäller de t.ex. rädsökandes inkomster, skuldsituation och bakomliggande problem.

10. Tankar av det här slaget finns bland annat inom psykiatri och psykologi (se t.ex. Cullberg 1984, Bocoock 1993). I framför allt USA finns idag såväl en hel vetenskap kring shopolism-fenomenet som stödföreningar för f.d. shopolister (*Debtors Anonymous, Shopaholics Unlimited* m.fl.).

misk planering, vilket för tankarna till begrepp som oansvarighet, slarvighet och obetänksamhet. Den uppenbara risken med talet om riskabla konsumtionsbeteenden, särskilt om betoningen ligger på karaktärsvagheter eller dylikt, är att i grunden komplexa fenomen psykologiseras allt för mycket och kulturellt präglade konsumtionsmönster ikläds en alltför enkel socialpatologisk dräkt.

Ett tredje mycket vanligt och mer strukturellt perspektiv utgår från att skuldbördan måste falla på alla de aktörer på kreditmarknaden och inom detaljhandeln, som har utvecklat och salufört nya betalningssätt, eller de banker som alltför lättvindigt – utan kontroll och i form av blacolån – lånar ut pengar. Detta, tillsammans med en stark, manipulativ marknadsföring av såväl nya varor som betalningssätt, skulle därmed ha gjort många till *offer* under devisen *köp nu – betala sedan*. Den kritiska udden riktar sig således mot konsumtionssamhällets grundmekanismer: företagens intressen av att ständigt skapa nya och ”falsa” konsumtionsbehov och att locka många till köpsätt, som är svåra att förstå villkoren för, eller att överblicka de framtida konsekvenserna av.

## Konsumtionens förändringar – på bredden och på djupet

Det är således vanligt att man antingen på den enskilde lägger skulden för att han eller hon har hamnat i överskuldsättning, eller på det motsatta, dvs. faktorer som ligger utanför det enskilda hushållets kontroll. Men bakom sådana förenklade perspektiv döljer sig också mer allmänna förändringar i konsumtionsmönstret.<sup>11</sup> Den under efterkrigstiden ständigt ökande materiella levnadsstandarder innebär ett löpande tillskott av varor, som i takt med att de sprids i befolkningen uppfattas

11. För den intresserade finns det idag mycket att hämta inom den moderna konsumtionsforskningen. De stora navet för denna kan numera sägas vara nationalekonomin, ekonomisk psykologi eller den så kallade konsumentpsykologin (som ofta kopplas till och används inom marknadsföringsforskning) och det sedan 1970-talet snabbt växande, mer tvärfackligt orienterade, kultursociologiska perspektivet. Inte minst inom den internationella litteraturen kring postmodernismen spelar just konsumtionskultur ofta en mycket central roll (Miller 1995, Shields 1992, Bocoock 1993, Cross 1993, Tomlinson 1990, Lamont & Fournier 1992, Featherstone 1991, Bauman 1998, Falk & Campbell 1997, Corrigan 1997). Även inom den moderna konsumentpsykologin har kulturperspektivet blivit allt vanligare (se t.ex. Elliot 1994).

som nödvändigheter. Det allmänna konsumtionsmönstret blir allt bredare i sin uppsättning av produkter som hushållen uppfattar sig behöva för en normal livsföring. Detta innebär en ständig utvidgning av anspråksnivåer och innebär att vi alla – genom den så kallade sociala emulationen – i varierande grad följer efter i konsumtionsmönstrets förändring och den allmänna standardutvecklingen.

Den tekniska utvecklingen innebär dessutom en strukturell förändring av konsumtionsmönstret, genom att allt fler av de nytilkommen konsumtionsvarorna får en utpräglad investeringskaraktär – vi köper dem för en initialt hög kostnad för att bruka dem under en längre tid (Gershuny 1983). Den viktigaste konsekvensen av dessa förändringar blir att allt fler hushåll i princip måste låna eller handla på kredit, om de vill följa normala och generella förändringar i det allmänna konsumtionsmönstret, vilket innebär att en allt större del av dem riskerar att få en mer uppbunden utgiftsstruktur i form av räntor, amorteringar och avbetalningar. Det sistnämnda leder i sin tur till ökade krav på hushållen vad gäller t.ex. ordnade och stabila inkomstförhållanden (vilket i sin tur kräver en stabil förankring på arbetsmarknaden), planeringsförmåga, vardaglig ekonomisk disciplin etc. Dessa krav förstärks ytterligare genom den successiva transformeringen av betalningssystemet. Utvecklingen av elektroniska system har gjort hushållsekonomin än mer abstrakt och osynlig – räkningar betalas med autogirering från löne- eller andra bankkonton, köp görs med olika former av plastkort osv.

Men konsumtionen genomgår också stora förändringar socialt och kulturellt. Den blir i växande utsträckning något som berör våra behov av att skapa, uttrycka och upprätthålla betingelserna för social tillhörighet, gemenskap, livsstil, självbild och identitet. Över tiden önskar således allt fler individer och hushåll inte bara tillägna sig fler varor – man gör det också av allt fler och mer komplexa skäl. Konsumtionens ökade betydelse förstärker tillsammans med privatekonomins ökade komplexitet riskerna och sårbarheten hos allt fler hushåll. Skuldproblemen kan tolkas som ett uttryck för just detta. Konsumtionen är för många hushåll en kamp för att med tillgängliga inkomster hålla jämna steg med förändringarna i den materiella levnadsstandard, konsumtionsmönstren och livsformerna. Denna kamp – präglad av materiella, sociala och psykologiska drivkrafter – är extra svår, om inte pengar finns i tillräcklig omfattning och när varumängden ständigt expanderar. Kanske kan vi nu tala om en dubbel utslagningsrisk – varumark-



naderna och konsumismen har i likhet med arbetsmarknaden och produktionen fått sina specifika marginaliseringsmekanismer.<sup>12</sup>

Det skall poängteras att det finns olika skäl till olika typer av skuldsättning: för det första långsiktig investering i mer bestående tillgångar som t.ex. bostad och utbildning, för det andra köp av konsumtionsvaror som ökar den materiella levnadsstandarden (bil, möbler, vitvaror, TV, stereo etc.) samt, för det tredje, ett påtvingat medel för att upprätthålla sin standard eller för att undvika deprivationsrisker i samband med minskade inkomster eller ökade utgifter, antingen genom att låna av släkt, vänner, arbetskamrater m.fl. eller att ta nya banklån och utnyttja konto- och kreditkortsköp till bristningsgränsen. Det är kanske framför allt detta som har blivit innebörden i begreppet *skuldfällan*. Just i studier av hushåll med skuldproblem och/eller låga inkomster pekas detta ut som en mycket vanlig företeelse (se t.ex. Leskinen 1990, Ford 1988, Kempson m.fl. 1994, Kempson 1995, Sinfeld 1992). Detta betyder dessutom, att vi kan se kausaliteten mellan skuldsättning och ekonomiska problem åt båda håll. Dålig ekonomi kan både vara *orsakad av* (stora och dyra) skulder och *en orsak till* (stora och dyra) skulder och betalningsproblem. En viktig fråga är också vad vi överhuvudtaget skall mena med skuldproblem. Med detta kan man naturligtvis mena att ett hushåll får svårt att till fullo betala sina löpande räkningar och lånekostnader i form av amorteringar och räntor, och inte heller gör detta. Det kan också betyda det omvända: att man faktiskt betalar för lånen, men att det tränger undan utrymmet för annan nödvändig konsumtion. Som vi strax skall se förekommer båda dessa varianter i den ekonomiska rådgivningen.

## Fattigdom eller överkonsumtion?

Alla dessa perspektiv rymmer en del rimliga hypoteser om skuldproblemens orsaker. Vi har dels att göra med ett antal grundläggande förhållanden och processer på makroplanet – fördelningen av inkomster, kunskaper och andra resurser i befolkningen, den ökande levnads-

12. Det är t.ex. inte heller orimligt att tidigare forskningsresultat, som har visat att låginkomsthushållen ofta betalar mer för sina konsumtionsvaror, t.ex. för att man saknar tillräckligt med likvida medel för att köpa i stora och billigare mängder, gäller i ännu högre grad i dag (se t.ex. Caplovitz 1967, och tesen om att "poor-pays-more"). Inte minst hänvisas fattigare hushåll till färre och dyrare alternativ på kreditmarknaden.

standarden, den sociala emulationen, konsumtionens kapitalisering och ökade sociala betydelse, ökade kreditmöjligheter och nya betalformer – dels en lång rad av individuella och strukturella faktorer och mekanismer, som på mikroplanet ytterligare ökar risken för och/eller utlöser betalningsproblem: sjukdom, arbetslöshet, företagskonkurser, bostadsproblem, oförutsedda utgifter eller ett allför omfattande och riskabelt bruk av konsumtionskrediter.

I framför allt brittisk forskning talas om två huvudvägar in i skuldproblemet. Den första präglas av fattigdom och ”hardship”, den andra av ”over credit use” eller ”consumerism” (Walker m.fl. 1997, Lunt & Livingstone 1997, Berthoud & Kempson 1992, Hartropp m.fl. 1987, Barty-King 1991, Ryan 1992). De allra flesta är dock överens om att det är försörjningsproblemen och fattigdomen och dess följder, som är den dominerande mekanismen bakom skuldproblemen, medan inslaget av kreditmissbruk och överkonsumtion är klart mer begränsat. Ungefär samma bedömning kan man göra utifrån de undersökningar som är gjorda i Sverige. Vi kan konstatera att de hushåll som söker rådgivning domineras av utsatta och i flera bemärkelser trängda hushåll. Till stor del handlar det om sårbara hushåll (ensamstående, låginkomsttagare osv.) som får ekonomiska svårigheter i samband med inkomstbortfall vid arbetslöshet eller långtidssjukdom, ökad försörjningsbörda vid separationer och skilsmässor, bostadsproblem, ökade utgifter etc. Mycket ofta är de ekonomiska problemen ett resultat av en kombination av t.ex. arbetslöshet och andra utlösande faktorer och besvärliga omständigheter. I göteborgsundersökningen hade två tredjedelar av de hjälpsökande hushåll som var drabbade av arbetslöshet även andra försörjningspräglade problem. Sjukdom förekom i närmare en femtedel av samtliga fall och skilsmässa/separation i närmare 23 procent.

## Hur hushållen hanterar sina problem

Oavsett vägen in i skuldproblemen, finns några gemensamma och karakteristiska drag i både den process som leder fram till att enskilda hushåll söker hjälp och de konsekvenser som problemen för med sig. De allra flesta av de intervjuade hushållen i göteborgsundersökningen refererar till varierande erfarenheter av:

- En konstant kamp för att klara förnödenheter och basala materiella behov och för att upprätthålla sociala relationer och förpliktelser

- En tilltagande social isoleringsprocess, som dels har att göra med försämrade ekonomiska möjligheter att delta i det sociala livet, dels beror på att man drar sig undan på grund av skamkänslor
- Deprivation och gradvis förlust av sådant som man inte längre kan ha eller göra samt, inte minst, förlust av frihet, kontroll och makt över det egna livet.<sup>13</sup> Många beskriver en successiv framväxt av en situation präglad av ofrihet, vanmakt och frustration samt, i vissa fall, uppgivenhet och handlingsförlamning

Ett framträdande drag är också att många hushåll väntar länge innan man söker sig till ekonomisk rådgivning. I göteborgsundersökningen framgår att drygt hälften av alla rådsökande hushåll haft ekonomiska problem i mer än tre år innan man sökt hjälp. Dessutom har 25 procent haft problem i mer än fem år och 7 procent i tio år eller längre. De allra flesta hushåll med ekonomiska bekymmer lägger ner mycket stora ansträngningar på att få ekonomin att gå ihop så länge som möjligt. Flertalet beskriver hur man successivt tömmer alla tillgängliga resurser och vilket motstånd man har mot att söka socialbidrag och låna pengar av släkt och vänner.<sup>14</sup> Gemensamt är att man kämpat mycket hårt för att få bukt med sin situation för att till sist inse att den blivit en övermäktig (se också Kempson 1994, Klingander 1998, KOV 1996a, Leskinen 1990, Lunt & Livingstone 1992). På detta vis skiljer sig den ekonomiska krisen från andra typer av kriser – det handlar snarast om en glidande övergång från att kunna bemästra situationen, till att man tappar kontrollen över den (Ford 1988, Kempson m.fl. 1994, Micheli 1996).

Många hushåll söker således inte hjälp förrän det har låst sig fullständigt, och en utlösande faktor kan bli när kronofogden knackar på dörren. Men det gäller långt ifrån alla. Enligt rådgivarna hade t.ex. tre fjärdedelar av samtliga hushåll i göteborgsundersökningen någorlunda bra kontroll över sin ekonomi (åtminstone vad gällde vilka skulder man hade, hur stora dessa var osv.). Vidare hade drygt 40 procent av

13. Det är i det här sammanhanget värt att nämna ett relativt vanligt men ganska dolt fenomen, nämligen att särskilt långvarig arbetslöshet för många personer och familjer innebär ett *socioekonomiskt* fall med påtagliga ekonomiska, sociala och psykologiska konsekvenser (se t.ex. Newman 1988).

14. I göteborgsundersökningen var också bidragstagande och privata lån klart vanligare bland hushåll med långvariga problem och/eller stor skuldbörda.

hushållen faktiskt betalat för sina lån och skulder när man kom till rådgivningen, även om denna andel var klart mindre bland hushåll med långvariga problem och mycket stor skuldbörda. En tredjedel av de undersökta hushållen i göteborgsundersökningen hade aktuell införsel eller utmätning vid rådsökningstillfället. Relativt många hushåll (57 procent) har också tagit kontakt med en eller flera av sina fordringsägare. Intervjuerna vittnar om att detta vanligtvis görs under stora ansträngningar och med skiftande resultat. Å andra sidan hade nästan hälften av hushållen med stora och/eller långvariga problem inte tagit sådana kontakter överhuvudtaget. Av dem som hade tagit kontakt, hade tre fjärdedelar också lyckats få bättre villkor eller anstånd med betalning för en kortare period.<sup>15</sup>

### Betalningsproblemens psykologiska konsekvenser

Ekonomiska problem kan naturligtvis få en lång rad olika konsekvenser, såväl materiella som sociala, psykosociala och hälsomässiga, såväl kortsiktiga som mer långsiktiga. Lika självklart är dessa konsekvenser avhängiga av hur allvarliga och långvariga problemen är, samt vilka interna och externa resurser det enskilda hushållet har när det gäller att hantera dem. Även om skuldproblemen till stora delar bottnar i strukturella förhållanden, har de ofta mycket påtagliga sociala och psykologiska konsekvenser för den enskilde. Ett återkommande tema i den internationella forskningen på området är hur betalningsproblemen ger upphov till känslor av mindervärdighet, nederlag, misslyckande, skam, skuld och oro, och hur de får negativa konsekvenser vad gäller självbild och identitet (Caplovitz 1974, Ford 1988, Stolanowski 1990, Poppe & Borgeraas 1992).

En mycket vanlig bild av mekanismerna bakom de psykologiska effekterna är att de i första hand är socialt konstruerade och kulturellt

15. Vi har idag en mycket begränsad forskning i Sverige om hur hushållen agerar för att hantera, lösa eller motverka sina ekonomiska och skuldrelaterade problem, och vilka faktorer, resurser och restriktioner som påverkar valet av olika motåtgärder. Detta gäller i viss mån även internationellt (se t.ex. Anderson m.fl. 1994). Den forskning som har bedrivits i andra länder har ömsom enbart listat alla de motåtgärder som t.ex. hushållen med skuldproblem har använt sig av (se t.ex. Poppe 1995), ömsom gjort enkla kategoriseringar av dem. En del forskning har dock bland annat pekat på att valet av motåtgärder inte bara styrs av tillgängliga resurser utan också av de sociala implikationer som olika åtgärder har (Kempson 1995, Walker 1995, Ferge m.fl. 1995).

präglade. Att inte kunna betala sina skulder är för de allra flesta människor detsamma som att inte göra rätt för sig och ett brott mot en mycket stark samhällelig norm. Vidare finns ett betydande inslag av individualisering av skuldproblemen, vilket delvis har att göra med den tabukaraktär som de privatekonomiska problemen har och som bidrar till att den skuldsatte tenderar att se sina problem som självförvållade (Ranger m.fl. 1998). Självförelserna förstärks dessutom ofta av de individualistiska förklaringar som en del av de skuldsatta möter i sina kontakter med banker och andra fordringsägare (Poppe & Borgeraas 1992, KOV 1996c).

Omgivningens attityder och förhållningssätt spelar således en mycket stor roll i sammanhanget. De få attitydundersökningar som finns på området ger dock inte en helt entydig bild av hur befolkningen i stort ser på skuldproblemen och dess orsaker (se t.ex. Lunt & Livingstone 1992). Icke desto mindre vittnar många studier av människor med betalningsproblem om just skam- och skuldrelaterade känslor, varför det är rimligt att tala om ”den dubbla skulden” – pengarna respektive upplevelsen av skuld över situationens uppkomst. Även mycket små skulder kan för den enskilde därför kännas mycket betungande. Det är ofta skulden i sig, inte dess storlek, som leder till psykisk press. Detta har också implikationer för den ekonomiska rådgivningen. Enligt både intervjuade rådgivare och hjälpsökande handlar ett väsentligt inslag i rådgivningen om att omvärdera frågan om problemens orsaker (dvs. att omdefiniera eller omformulera dem), vilket ibland tycks vara mycket värdefullt för att den hjälpsökande skall mobilisera ny kraft för att förändra sin situation (och därmed reducera både skamkänslorna och den ekonomiska stressen).<sup>16</sup> Iivari & Heino-nen (1997 s. 137) finner t.ex. att, trots den stora förekomsten av stress och hälsoproblem, många skuldsatta ändå klarar sig rätt bra:

A significant factor to explain this paradox seemed to be the support given by debt counsellors, as well as willingness to fight 'unjustice'. In other words, it seemed that the state of indebtedness and the struggle to solve it, as well as the feelings of injustice and anger, provided extra mental energy to fight for an acceptable solution of the problem.

16. Ett genomgående drag hos de rådgivare som jag har intervjuat (och som ofta bekräftas av de hjälpsökande) är att man försöker att undvika att skambelägga eller moralisera över den hjälpsökandes situation. En vanlig kommentar är att detta inte bara är onödigt utan att det i väsentlig grad också kan försvåra rådgivningen.

## Ekonomisk rådgivning och skuldsanering

Den kommunala ekonomiska rådgivningen och skuldsaneringen har under framför allt 1990-talet vuxit snabbt och är i dag relativt omfattande. Enligt den utvärdering som Konsumentverket gjorde av skuldsaneringslagen 1995, saknade då enbart sju av landets kommuner någon form av ekonomisk rådgivning. Flertalet av kommunerna hade både budgetrådgivning och mer systematisk skuldsanering, medan ett mindre antal enbart kunde erbjuda rådgivning eller enbart information om skuldsaneringslagen. Totalt var under samma år fem hundra personer verksamma som rådgivare på hel- eller deltid. Personalmässigt dominerar socionomer och konsumentvägledare, men även ekonomer, jurister och andra grupper förekommer. Parallellt med expansionen av den kommunala rådgivningen har kronofogdemyndigheten å sin sida byggt upp särskilda skuldsaneringsenheter.

Det handlar således om verksamheter, som på ett generellt plan får anses ha nått en viss position. Samtidigt skall man komma ihåg, att det inte bara har blåst eller blåser medvind. Synen på rådgivningens och skuldsaneringens omfattning, karaktär och former präglas ännu inte av någon utpräglad konsensus mellan lokala politiker, tjänstemän och rådgivare. Eftersom den fortfarande är projektbaserad i många kommuner och stadsdelar, är den i viss mån fortfarande sårbar för ekonomiska och politiska förändringar på framför allt det lokala planet. Sårbarheten förstärks ytterligare genom verksamhetens litenhet, att rådgivningen inte handlar om myndighetsutövning och att den normalt sett inte är ett högprioriterat område inom socialtjänsten. På en del håll torde dessutom förutsättningarna för en fortsatt rådgivningsverksamhet vara nära förbundna med att nuvarande rådgivare inte söker sig till annat arbete. Utvecklingen har också i många kommuner och stadsdelar präglats av diskontinuitet i det att verksamheter har startats, avvecklats och påbörjats på nytt och/eller genom återkommande personalbyten.

### Organisationsformer under utveckling

Både organisationsformerna och arbetsmetoderna är fortfarande under utveckling och skiljer sig på flera sätt mellan kommunerna. Inte minst gäller detta samarbetet och kontakterna mellan socialtjänsten, konsu-

mentvägledningen och kronofogdemyndigheten, men också inom socialtjänsten mellan socialbidragshandläggning och rådgivning. Det är kommunernas sak att organisera verksamheten, och eftersom man har gjort olika resursmässiga satsningar, varierar idag den enskildes möjligheter att få hjälp. Skuldsaneringslagen ålägger kommunerna enbart att bistå med rådgivning, men föreskriver inte *hur* eller i vilken omfattning det skall ske.

I ca 33 procent av landets kommuner bedrivs rådgivningen av socialtjänsten, i 30 procent av konsumentrådgivarna, medan det i 30 procent av kommunerna sker i form av samarbete mellan dessa två. I den sistnämnda gruppen finns i stort sett två typer av arbetsfördelning: en där socialtjänsten handlägger enklare ärenden och remitterar mer komplicerade ärenden till konsumentvägledningen, samt en variant där uppdelningen i princip är den omvända. I större kommuner handlar det oftast om två eller flera rådgivare och i framför allt storstäderna har man dessutom valt att inrätta en central skuldsaneringsbyrå.<sup>17</sup> I mindre kommuner har man vanligtvis bara en rådgivare, som dessutom ofta har andra arbetsuppgifter (t.ex. annan konsumentvägledning eller socialbidragshandläggning). Några kommuner köper rådgivningstjänster från andra kommuner och i vissa fall från ett privat företag.

## Skuldsanering i två former och tre steg

Tillkomsten av skuldsaneringslagen har på flera sätt påverkat både betingelserna för och innehållet i den ekonomiska rådgivningen. För det första innebar lagen ett slags erkännande av skuldproblemets existens och samhällets ansvar för att bistå med hjälp för de drabbade. Många rådgivare kan också bekräfta, att lagen har gett dem en starkare position och gjort det lättare att t.ex. förhandla med banker och andra fordringsägare. För det andra bidrog lagen till en kraftig expansion av verksamheterna inom socialtjänsten och kronofogdemyndigheten.

17. Detta gäller dock inte längre Göteborg som under perioden 1993–1997 bedrev en särskild skuldsaneringsbyrå, finansierad av ett 25-tal banker och finansbolag. Drygt hälften av stadsdelsförvaltningarna i Göteborg hade då egen rådgivning (eller köpte sådana tjänster av Konsument Göteborg) och remitterade ärenden till skuldsaneringsbyrån.

För det tredje har innehållet i lagen kommit att bidra till en ytterligare systematisering och standardisering av rådgivningsarbetet.

På ett allmänt plan syftar skuldsanering till att på ett eller annat sätt reducera en besvärlig skuldbörda. I gängse tal kan detta ske genom att antingen kontakta fordringsägarna för att få anstånd med betalningarna, eller placera om flera mindre och dyrare lån mot större och billigare banklån, eller helt enkelt att låta någon annan ta över och betala skulden (t.ex. socialtjänsten). Men det blev i första hand den förstnämnda formen som kom att utgöra grunden för skuldsaneringslagen. Skuldsanering enligt *skuldsaneringslagen* innebär nämligen en ekonomisk uppgörelse mellan den skuldsatte och dennes fordringsägare som tillkommer efter ett specifikt ansökningsförfarande, efter vissa angivna villkor och under medverkan av myndighet. Lagen talar om ett system med tre steg och reglerar två typer av uppgörelser – dels en frivillig skuldsanering, som efter förhandlingar med samtliga fordringsägare fastställs av kronofogdemyndigheten, dels en tvingande sådan som beslutas av tingsrätten.

I ett första steg skall den skuldsatte själv (med eller utan hjälp av kommunal rådgivning) söka komma överens med sina fordringsägare. Misslyckas man med detta, kan man göra en ansökan om frivillig skuldsanering hos kronofogden, som då blir den instans som så att säga tar över och håller samman förhandlingarna med fordringsägarna. Först i ett tredje steg kan det bli aktuellt att ansöka om skuldsanering hos tingsrätten som då kan besluta om tvingande skuldsanering.

I steg två och tre görs en särskild betalningsplan upp, vilket innebär att den skuldsatte förbinder sig att betala sina skulder med det ekonomiska överskott som beräknas finnas kvar, när avdrag för nödvändiga utgifter från inkomsten är gjorda. Betalningsplanen skall i Sverige gälla i fem år, vilket innebär att den skuldsatte förbinder sig att leva under mycket knappa ekonomiska villkor under denna period för att därefter vara skuldfri.

Det finns en lång rad villkor för att få skuldsanering, t.ex. i form av kriterier om insolvens respektive skälighet. Med det förstnämnda menas att den skuldsatte skall vara på obestånd och att det skall framstå som omöjligt att hon eller han någonsin skall kunna betala sina skulder (eller i så fall under en period avsevärt längre än fem år). Skälighetskravet innebär i princip att skuldsanering inte får framstå som stötande. Mer konkret avses ett antal specifika omständigheter som



särskilt skall beaktas: skuldernas ålder och tillkomst (de får inte ha tillkommit för att finansiera vad man kallar för lyxkonsumtion), om den skuldsatte är i behov av ekonomisk rehabilitering, samt hur denne har hanterat sin situation fram till ansökan om skuldsanering. Detta sistnämnda betyder i klartext att den skuldsatte skall ha visat en, som det heter, uppriktig vilja att ”göra rätt för sig”, genom att dels själv ha lagt ner stora ansträngningar på att fullgöra sina förpliktelser och på egen hand nå en uppgörelse med sina fordringsägare, dels medverka till en fullständig och korrekt utredning under handläggningen av ärendet (det så kallade lojalitetskriteriet, se vidare t.ex. Hellners & Mellqvist 1995).

Förutom dessa formella villkor finns det också en hel del direkta och indirekta krav i samband med beräkningar av den hjälpsökandes förmåga att betala för sina skulder. Knutpunkten är här vad som anses vara skäligt att ha för som levnadsstandard vid en beräkning av det betalningsutrymme, som blir föremål för förhandling med (och fördelning mellan) fordringsägarna. Först och främst måste den skuldsatte använda eventuella tillgångar för att betala skulderna. Därefter är det sagt att RSV:s normer för förbehållsbelopp skall vara vägledande för hur mycket den skuldsatte skall tillåtas kunna leva på under skuldsaneringsperioden. En effekt av detta är att den skuldsatte t.ex. kan komma att ställas inför kravet att förändra sin bostadssituation för att minska sina boendekostnader, något som av sociala och andra skäl kan vara svårt att genomföra.

## Rådgivningens metoder och huvudsakliga innehåll

De former och det innehåll som idag präglar den kommunala ekonomiska rådgivningen i Sverige, har successivt byggts upp under snart tjugo år. Av central betydelse för utvecklingen har varit erfarenheterna från försöksprojekten under 1980-talet och de kommuner som haft en långvarig och kontinuerlig rådgivningsverksamhet. Dokumentationen och systematiseringen av dessa erfarenheter har tillsammans med skuldsaneringslagen bidragit till framväxten av en slags grundmodell för hur rådgivningsarbetet kan organiseras och bedrivas. Min bedömning är att varje ny kommun och ny rådgivare som har etablerat en

egen verksamhet, har varit starkt påverkade av denna grundmodell och tidigare förebilder.<sup>18</sup>

Såväl i svensk och internationell litteratur om ekonomisk rådgivning, som i intervjuer med enskilda rådgivare, framträder således en rådgivningsmodell som dels genomsyras av en normativ bas för arbetet, dels består av vissa specifika arbetsätt och arbetsmoment. Både de normativa inslagen, dvs. de värde- och erfarenhetsbaserade principer som arbetet anses böra bygga på, och de konkreta metoderna har med tiden blivit mer enhetliga och nämns ofta när rådgivningens organisationsformer, målsättningar och innehåll skall beskrivas. Det tycks idag också finnas en relativt homogen uppfattning bland rådgivarna om vad som kännetecknar en god rådgivning, en bra rådgivare, en effektiv rådgivningsprocess, samt vilken typ av resurser, kunskap och kompetens som krävs i arbetet.<sup>19</sup>

När det gäller de *normativa* utgångspunkterna har jag redan nämnt två av dessa: att rådgivningen bör vara separerad från handläggningen av socialbidrag och den form av myndighetsutövning och kontroll som denna är förknippad med, samt att rådgivningen bör präglas av ett icke-fördömande förhållningssätt gentemot den hjälpsökande. Vidare brukar framhållas att rådgivningen skall bygga på frivillighet och vara

18. Man kan nu förvänta sig en fortsatt homogenisering av rådgivningsarbetet, bl.a. genom ökade ansträngningar för en fortsatt professionalisering inom yrkeskåren. Förutom den universitetskurs på fem poäng som har funnits sedan några år vid Uppsala universitet startades 1996 en nationell yrkesförening för budget- och skuldrådgivare. Avsikten är att få till stånd en kunskapsutveckling, byta erfarenheter, stärka yrkesrollen och kompetensen samt att agera som opinionsbildare. På vissa håll har man även startat särskilda regionala och lokala nätverk med ungefärligen samma syften. På det internationella planet sker idag ett växande kunskaps- och erfarenhetsutbyte inom Consumer Debt Net. Så diskuterar man där bl.a. förutsättningarna för en standardisering av rådgivningen i Europa (Grote & Allen 1998).

19. Bland de kunskapsbehov och kompetenser som brukar nämnas återfinns – förutom specifika sakkunskaper om relevant lagstiftning och ekonomi – framför allt förmågan att möta och samtala med människor i kris, förhandlings- och medlingskompetens samt förmågan att bygga upp, upprätthålla och utveckla nätverk mellan och kontakter med andra organisationer och verksamheter. Ranger m.fl. (1998) beskriver t.ex. medlingskompetensen ur ett antropologiskt och kommunikationsteoretiskt perspektiv som förmågan att översätta mellan två kulturer och två världar: den skuldsattes respektive fordringsägarens. Uppgiften beskrivs som att skapa förutsättningar för en konstruktiv dialog mellan två parter som har helt olika sätt att förstå problemet och skapa mening i situationen. Det kan t.ex. handla om att låta fordringsägarna förstå den passivitet och handlingsförlamning som kan drabba en del skuldsatta människor eller att överbrygga det ”tolkningskrig” som ibland uppstår mellan parterna.

holistiskt orienterad, dvs. ta i beaktande inte bara den totala ekonomiska situationen hos den hjälpsökande, utan också hur den ekonomiska situationen hänger samman med livssituationen i övrigt. Å andra sidan understryks lika ofta vikten av att tydligt avgränsa målgruppen och arbetsuppgifterna, så att personer med andra akuta och stora psykosociala problem kan hänvisas till andra insatser som rådgivningen och skuldsaneringen eventuellt kan samordnas med.<sup>20</sup> Ett annat återkommande tema i den normativa bilden är att man säger sig eftersträva att i möjligaste mån ge råd och stöd i en form, som populärt brukar kallas för ”hjälp till självhjälp”. Det primära syftet med rådgivningen beskrivs ofta, såväl i Sverige som internationellt, som att ”... help people cope with debt and to become independent and to take control over their own finances” (MABS 1997, s. 1, se också t.ex. Stolanowski 1990 och 1994). En annan normativ utgångspunkt är att man säger sig sträva efter att lösa problemen, att blicka framåt och inte i allt för stor utsträckning uppehålla sig vid det som har hänt tidigare.

Ett mycket vanligt sätt att beskriva *arbetsmomenten* i den ekonomiska rådgivningen är att tala om dess tre ambitionsnivåer: information, ekonomisk kartläggning respektive aktivt förändringsarbete och skuldsanering. Tillsammans med de självklara inslagen av rådgivning och olika former av stöd är dessa komponenter, som i praktiken överlappar och går in i varandra under rådgivningsprocessen. Informationsnivån handlar i första hand om att ge upplysningar om rättigheter och skyldigheter i kredit- och andra ekonomiska frågor, om skuldsaneringslagen etc. Till informationsmomentet kan också höra att hänvisa till, och förmedla kontakter med, andra resurser inom och utanför socialtjänsten.

Det kanske vanligaste inslaget i rådgivningen är annars att rådgivaren tillsammans med den hjälpsökande gör en översikt av den ekonomiska situationen. Detta kan stundtals vara en mer tidskrävande uppgift, dels beroende på att man kan behöva ta kontakt med fordringsägare för att få aktuella uppgifter, dels för att inte alla hushåll kan redogöra för sina löpande hushållsutgifter och/eller för att man, av olika skäl,

20. I stort sett samtliga av de rådgivare jag har intervjuat menar att rådgivningen är särskilt problematisk när det gäller personer med missbruksproblem och/eller som är psykiskt sjuka. Ekonomin är hos en del av dessa mycket kaotisk och förutsättningarna för ekonomisk rådgivning och skuldsanering ofta mycket begränsade.

inte vill redovisa t.ex. alla sina skulder och tillgångar.<sup>21</sup> Att göra en systematisk kartläggning av den ekonomiska situationen fyller flera funktioner: allt från att identifiera förekomsten av särskilt akuta problem som snabbt bör åtgärdas (förfallna räkningar, att man helt saknar likvida medel eller har hyresskulder och överhängande vräkningshot), till att tillsammans med en prognos över den framtida inkomstsituationen, utgöra den konkreta basen för en diskussion kring förutsättningarna för mer långsiktiga förändringar och eventuella skuldsaneringsåtgärder.

När det så gäller den tredje nivån, dvs. rådgivarens medverkan i ett förändringsarbete, finns det mycket stora variationer i hur omfattande och tidskrävande detta blir. I vissa fall handlar det om ett långvarigt arbete, som inbegriper såväl stora insatser vad gäller skulderna, som förändringar i levnads- och konsumtionsmönster. I andra fall genomförs enbart åtgärder på skuldsidan genom förhandlingar med banker och andra fordringsägare (enligt skuldsaneringens första steg). Rådgivning och stöd förekommer normalt sett i både översikts- och förändringsarbetet. Stödet kan i realiteten omfatta tre former. Det affektiva stödet handlar om att lyssna och bekräfta känslomässiga upplevelser, medan det kognitiva framför allt handlar om att – när detta kan behövas – få till stånd den tidigare nämnda omdefinieringen och omformuleringen av problemen och dess uppkomst. Den tredje formen inriktar sig framför allt på att ge hjälp och (instrumentellt) stöd i samband med t.ex. kontakter med andra myndigheter och fordringsägare.

### Några kritiska punkter

Det finns flera kritiska punkter i rådgivningsarbetet. Låt mig nämna två av dessa. Det första har med framtagningen av en ny hushållsbudget att göra. Detta moment innebär i själva verket en konfrontation mellan å ena sidan faktiska utgiftsstrukturer – och därmed de prioriteringsordningar som det enskilda hushållet behöver och vill göra – och, å den andra, de normer och förslag om hushållsbudgetens olika poster – dvs. om nödvändiga och ”skäligen” kostnader – som figurerar i den ekonomiska rådgivningen. Av såväl rådgivare som hjälpsökande be-

21. Alla rådgivare stöter då och då på hushåll med en extremt rörig och kaotisk situation, vilket ibland innebär att man använder sig av något vi kan kalla för ”bärkassetekniken”: rådgivaren ber den hjälpsökande att under tiden fram till nästa besök samla ihop alla de räkningar och påminnelseaviser som man inte vill, vågar eller orkar öppna för att sedan göra en sammanställning av den aktuella situationen.

skrivs detta ibland som ett känsligt kapitel och en potentiell källa till irritation och meningsskiljaktigheter.

Den andra punkten rör inkomstsituationen. Avgörande för vilka möjligheter man har att åstadkomma förändringar av konsumtionsmönster och/eller få till stånd skuldsanering är naturligtvis vilka inkomster den rådsökande faktiskt har att röra sig med (se t.ex. Stolanowski (1994). Möjligheterna med budgetrådgivning begränsas ytterligare när det handlar om hushåll som redan har lagt ner stora ansträngningar för att minska sina utgifter och effektivisera sin hushållsekonomi. Ett bestämt intryck från en del forskning och intervjuer med rådsökande är dessutom att detta snarast är en regel – man har gjort allt som står i ens makt för att snåla med sina pengar. Kempson (1995 s. 28 f.) är kanske en av dem som uttrycker detta allra tydligast:

Managing money on a low income takes skill; and the poorer people are, the more skill it requires. Not surprisingly some people fail to get it right first time, but far more remarkable is the way that millions of people succeed in managing budgets on incomes that are barely sufficient to cover even necessities ... Most people living on low incomes adjust their patterns of money management, bill-paying and shopping to a point where managing the household budget becomes almost a full-time occupation. In fact, as the research shows, people generally exercise tremendous control over their spending wherever they can. Yet they had little control over the things that would really have made a difference to their standard of living: job markets, wage rates, benefit levels, costs of housing, fuel and other essentials. Looking after the pennies did not necessarily mean that the pounds would look after themselves.

Som tidigare har nämnts är också förutsättningen för skuldsanering enligt skuldsaneringslagen att inkomsterna hos den sökande är såpass stora, att de möjliggör ett betalningsutrymme eller överskott, från vilket man kan betala sina skuldkostnader. Och till stor del innebär processen fram till skuldsanering en diskussion om vad och hur mycket den skuldsatte kan använda för olika konsumtionsändamål, vad som betraktas som rimligt och skäligt att tillåtas ha och att kunna göra. I Klingander (1995) beskrivs t.ex. hur dessa diskussioner kan kretsa kring rökning, husdjur och hyr-TV.<sup>22</sup>

22. Inslaget av normbildning och moral i samband med bedömningar av enskilda utgiftsposter och behov är uppenbart och kan naturligtvis liknas vid det som uppträder i samband med socialbidragssystemet (se t.ex. Svensson 2000).

## Vad vet vi om rådgivningens effekter?

Forskningen om rådgivning och skuldsanering har hittills varit relativt begränsad i Sverige. Det finns en hel del utvärderingar gjorda av Konsumentverket och enskilda kommuner vad gäller effekterna av de lokala verksamheterna. Konsumentverket har för övrigt varit mycket aktivt när det gäller att understödja sådana lokala utvärderingar. Dessa utvärderingar har haft relativt lätt att slå fast en hel del positiva effekter av ekonomisk rådgivning. En del av dessa sammanfattas i KOV (1996a): Den allra största delen av de hjälpsökande säger sig få en bättre översikt av sin ekonomi. De allra flesta får också en viss förbättring av sin ekonomiska situation, något som i sin tur minskar det eventuella behovet av socialbidrag. Genomgående tycks också de allra flesta vara mycket nöjda med de råd och det stöd och bemötande man får.

En mer nyanserad bild framträder i Klinganders (1998) utvärdering av rådgivningen i Trollhättan. Här säger å ena sidan samtliga tillfrågade hushåll att de är nöjda med den hjälp och de råd de har fått. Å andra sidan säger en tredjedel att de inte följt rådgivarens rekommendationer. Av de 70 procent som fick hjälp med en ny budget säger t.ex. hälften att de inte haft användning för den eller, av olika orsaker, kunnat följa den. På frågan om hur problemen efter ett tag har utvecklats sig, säger ungefär 43 procent att dessa har löst sig, 22 procent att de har förvärrats eller är oförändrade, medan återstoden, dvs. 35 procent, faktiskt uppger att man inte vet (!). När det gäller skulderna säger hälften av hushållen att dessa har minskat efter rådgivningen och 28 procent att de har ökat. Beträffande konsumtionsutrymmet uppfattar 43 procent av de tillfrågade att det har ökat, medan en tredjedel menar att det istället har minskat. Sammantaget menar drygt 40 procent av hushållen att framtiden efter rådgivningen ter sig ljusare.

Summa summarum: det står helt klart att rådgivningen långt ifrån är ett universalmedel eller dunderkur för alla hjälpsökande och för alla typer av problem eller situationer. Med den forskning som idag finns går det tyvärr inte att säga just i vilka situationer man kan nå bra resultat, eller vilka förutsättningar som skall vara uppfyllda för att rådgivningen skall få goda effekter. Delvis har detta att göra med att vi saknar en kvalitativt orienterad forskning, som dels sätter in rådgivningen och skuldsaneringen i de enskilda hushållens livssituation och förändringar

i denna i övrigt, dels fokuserar på hur vägarna ut ur problemen ser ut och vilken betydelse insatserna har för detta.<sup>23</sup>

### Några problem i skuldsaneringsystemet

Den tidigare nämnda utvärderingen av skuldsaneringslagen kunde peka ut flera problem med skuldsaneringsverksamheten (KOV 1996b-f).<sup>24</sup> En del av dessa tycks ha att göra med själva implementeringen: nya samarbetsformer mellan den kommunala rådgivningen och kronofogdemyndigheten måste byggas upp, ny personal måste utbildas, tolkningen av lagen och praxis måste utvecklas. Juristerna har dessutom påtalat vissa motsägelser i lagstiftningen. En del av de oklarheter och den osäkerhet som har präglat verksamheten omnämns i utvärderingen som ”barnsjukdomar”. Samtidigt förekommer en hel del kritik av framför allt restriktiviteten och de hårda villkoren, de långa väntetiderna samt den ibland mycket njugga inställning som framträder hos fordringsägarna. Skuldsaneringsprocessen har för de allra flesta visat sig bli en mycket utdragen historia med flera handläggare och långa vänte- och utredningstider, präglade av en mycket besvärande ovisshet. Både rådgivare och kronofogdemyndighetens personal tycker dessutom att trestegsmodellen är alltför tungrodd och leder i många fall till ett onödigt dubbelarbete.

De hårda kraven har inneburit att många av dem som ansökt om skuldsanering inte har fått det. En aspekt av rådgivnings- och skuldsaneringsystemet är att det på det här viset framstår som ett sorteringsystem. Verksamheten kan i likhet med andra former av selektiva, socialpolitiska stödformer med bedömningsinslag som t.ex. socialbidraget, sägas kännetecknas av uppgiften att sortera ut dem som är berättigade till hjälp. I stort sett alla hushåll som idag söker upp och/eller hänvisas till kommunernas ekonomiska rådgivningar, har skulder och

23. Frånvaron av kvalitativa och longitudinella studier på just detta område är inget unikt. Även inom försörjnings- och fattigdomsforskningen i stort har studier av förlopp och vägar in och ut ur ekonomiska problem och fattigdom haft en klart mer underordnad roll såväl i Sverige som internationellt (se t.ex. Mingione 1996 eller Leisering & Leibfried 1999).

24. En av de få studier av skuldsaneringsverksamheten som gjordes dessförinnan är Andersson m.fl. (1995), som genomförde en utvärdering av ett antal ärenden vid skuldsaneringsbyrån i Göteborg.

ekonomiska problem och vill naturligtvis ha råd och hjälp att lösa dessa problem. Men som tidigare har framgått varierar de ekonomiska problemen och skuldsituationen både i omfattning och karaktär, vilket innebär att långt ifrån alla hjälpsökande ansöker om skuldsanering hos kronofogden – av totalt 38 000 ärenden under 1995 bedömdes knappt hälften vara enbart budgetrådgivning, drygt 30 procent skuldrådgivning och drygt 20 procent skuldsanering (KOV 1996b).<sup>25</sup> På motsvarande vis får inte heller alla som ansöker om skuldsanering hos kronofogden till stånd vare sig en frivillig eller tvingande skuldsanering. Av de totalt drygt 3 800 ärenden som avslutades inom kronofogdemyndigheten under 1995, fick 53 procent avslag. I enbart 7 procent av fallen kunde en frivillig skuldsanering fastställas, medan 19 procent överlämnades till tingsrätten.<sup>26</sup>

## Socialbidrag, skulder och rådgivning

Enligt socialtjänstlagen kan under vissa betingelser socialbidrag ges för att betala vissa typer av skulder. Av tradition har detta i första hand handlat om hyresskulder och med en mycket stark betoning på att sådana ekonomiska saneringar skall göras i rehabiliterande syfte och bero på omständigheterna i det enskilda fallet. Vår kunskap om hur praxis

25. Dessutom avbryter en del hushåll självmant rådgivningen av olika skäl (i göteborgsundersökningen uppgick dessa till 25 procent av samtliga ärenden). De intervjuade rådgivarna pekar t.ex. på att den rådsökande ibland har överdrivna förhoppningar om en snabb och mer radikal lösning av skuldproblemen. Förhoppningar som sedan grusas i takt med att man inser vad som krävs för en eventuell skuldsanering. Det är tänkbart att en del hoppar av då man förstår att man inte kan eller vill uppfylla de initiala krav som ställs för att komma ifråga för skuldsanering eller de krav som präglar själva skuldsaneringsperioden. Det visar sig i göteborgsundersökningen att de som avbryter ofta har en mycket besvärlig situation. Skulderna var i genomsnitt högre och betalningsutrymmet på motsvarande vis lägre för den avbrutna gruppen i jämförelse med den som då blev remitterad till skuldsaneringsbyrå i Göteborg. Nu säger samtidigt de intervjuade rådgivarna att det inte är sällsynt, att hushåll som avbryter kontakten återupptar den senare. En del rådgivare menar att det är särskilt vanligt med avhopp bland dem som hänvisas till rådgivning från socialtjänsten (och där i varierande grad just rådgivning kan vara ett krav för socialbidrag).

26. Enligt Riksskatteverket (1998:9) och kronofogdemyndigheten i Västra Götalands län har andelen som får skuldsanering beviljad ökat sedan denna utvärdering gjordes. Huruvida detta beror på praxisförändringar vad gäller en ökad generositet i systemet är dock oklart. Det man pekar på är istället en ”bättre” sortering av de rådsökande inom själva rådgivningen av ärenden som uppfyller villkoren för en ansökan om skuldsanering hos kronofogden.



idag ser ut på det här området och hur det skiljer sig mellan olika kommuner är dock bristfällig.<sup>27</sup> Det ligger nära till hands att misstänka att vi har fått en förstärkt restriktivitet när det gäller att betala ut bidrag för skuldändamål och att detta kan bero på framväxten och förekomsten av ett specifikt system för skuldhantering. I Svensson (2000) framträder också en bild av hur man inom överordnade instanser i samband med överklaganden idag är mycket restriktiv när det gäller socialbidrag till skulder.

Däremot torde många hushåll som får socialbidrag också ha skulder (både sådana som man inte har betalt och sådana som man faktiskt återbetalar). Min bedömning är dock att många socialbyråer fortfarande har förhållandevis bristfällig kunskap om just låne- och skuldsituationen hos sina socialbidragssökande hushåll. Endast en del av de hushåll som blir hänvisade till, eller självmant söker ekonomisk rådgivning har socialbidrag. I göteborgsundersökningen hade 70 procent av hjälp-sökande hushåll inget socialbidrag under året innan man sökte rådgivning. Förekomsten av bidragstagande var klart större i de två stadsdelar där rådgivarna också, på deltid, hade socialbidragshandläggning.

## Några slutsatser och avslutande reflektioner

Frågan är då avslutningsvis hur man skall betrakta den ekonomiska rådgivningens och skuldsaneringsystemets karaktär och hittillsvarande landvinningar. Låt mig börja på det diskursiva planet. När det gäller synen på vad systemet har åstadkommit, framträder lite tillspetsat två diametralt motsatta bilder. Å ena sidan framstår stödet man får som något som i allra högsta grad behövs, något som de allra flesta hjälpsökande uppskattar, samt något som är mycket ambitiöst och har höga målsättningar. Med hjälp av rådgivning blir många starkare och vågar agera gentemot sina fordringsägare, och många får hjälp med att återta kontrollen över sin ekonomi. I jämförelse med socialbidragssystemet – som då snarast framträder som en antipod med all sin kontroll, byråkratiska administration, sina kostnadsbesparande mål-

27. Stenberg (1990) beskriver i sin avhandling om vräkningar hur socialtjänsten i ett par kommuner tidigare under 1980-talet hanterade vräkningshot och ansökningar om socialbidrag till hyresskulder. Där framgår att drygt hälften av de som ansökte fick hjälp med hela skulden och ytterligare 12 procent fick hjälp med en del av skulden.

sättningar och begränsade möjligheter till förändring – tillskrivs rådgivningen de potentiella möjligheterna till frigörelse från tunga ok och förändringar av fastlåsta situationer hos de hjälpsökande. Skuldsaneringen innebär en möjlighet att bli fri från skulder som annars inte hade varit möjlig, och lagen kan tvinga den annars starka parten att ge med sig.

Å andra sidan, och på ganska goda grunder, kan hävdas att systemet varken kan eller ens vill hjälpa alla som har problem med skulder. Därtill är kraven alltför hårda och därtill har inte samhället kunna sträcka sig tillräckligt långt för att hjälpa de skuldsatta. Många hushåll har inte tillräckliga inkomster för att ens kvalificera sig för att ansöka om skuldsanering, och många av dem som ansöker får avslag. Kanske lämnas de allra fattigaste därigenom därhän. Rådgivningens uppgifter blir för dessa bara en hjälp med att stå ut och hitta knep för att få pengarna att räcka till. Eftersom en ledande devis i systemet är att inte vem som helst skall få hjälp blir de personer som till slut får skuldsanering dessutom utsatta för en långvarig, omständlig och strängt prövande process. De blir inte heller helt plågebefriade efter beviljad skuldsanering, eftersom de då skall leva under mycket snäva ekonomiska villkor. Och under de åren måste de sköta sina kort, någon ny chans erbjuds inte. Det är ett system som genomsyras av kontroll, normer och moral som får sitt mest konkreta uttryck när hushållsbudgeten och därmed behoven och vardagsvillkoren för den enskilde granskas under lupp.

Dessa ytterlighetsbilder är naturligtvis alltför överdrivna och onyanserade. Men de bär på små korn av en existerande verklighet och pekar framför allt på några motsättningar som finns inbyggda i systemet. Så är ”den ljusa och naiva bilden” som synes mer fokuserad på själva rådgivningen, medan ”den mörka och cyniska bilden” mer handlar om skuldsaneringen. Och möjligtvis kan man uttrycka det så att rådgivningens ambitioner blir bakbundna genom den nära kopplingen till skuldsaneringens villkor och den ställning som såväl den skuldsatte som allmänmoralen och civilrättens principer har i vårt samhälle.

När det sedan gäller verksamhetens två andra hörnpelare, dvs. tekniken och apparaten, kan vi konstatera följande: på samma sätt som verksamheten i realiteten befinner sig någonstans mellan de två nyssnämnda polerna, står den mellan å ena sidan stora behov av hjälp och, å den andra, de ekonomiska och organisatoriska förutsättningar man har att arbeta efter på det lokala planet. Rådgivningen är på många håll

liten och sårbar och har därför osäkra framtidsutsikter. Beträffande dess normativa utgångspunkter, respektive specifika arbetsmoment, vet vi ganska lite om hur dessa omsätts i praktiken. Det är rimligt att anta att det finns skillnader, såväl mellan kommuner, som mellan enskilda rådgivare, i hur man iscensätter inslagen av holistisk orientering, icke-fördömande hållning, hjälp till självhjälp etc. Vidare är det tänkbart att det finns skillnader i hur man ger sitt stöd och sina råd (och vilka!), i hur man arbetar med framtagning av ny budget, hur relationerna mellan socialbidragshandläggningen och rådgivningen ser ut osv.

Låt mig därmed avsluta med några ord om kunskapsbildningen på området. Ett återkommande tema i detta kapitel har varit områdets svaga ställning i forskning och utbildning. Ingen av de första nittio avhandlingarna i socialt arbete berör frågorna, och i övrigt bedrivs bara en mycket begränsad forskning inom denna och andra discipliner. På socionomutbildningen har det periodvis på vissa skolor, fast då i mycket begränsad omfattning, funnits enstaka kursmoment om rådgivning och skuldsanering. Studenterna på grund- och magisterutbildningen i socialt arbete väljer ytterst sällan att beröra området i samband med sina uppsatsarbeten (Dellgran & Höjer 1999a).

På ett mer generellt plan handlar detta om försörjningsfrågans ställning överhuvudtaget i socialt arbete. I takt med fattigdomsfrågans utrangering från det sociala arbetets agenda – som har med flera faktorer att göra – har intresset minskat för att forsknings- och utbildningsmässigt studera det sociala arbetets metoder som explicit riktar sig mot försörjningsproblem. Till en del är detta ett internationellt fenomen och en effekt av professionaliseringsprocessen inom det sociala arbetet och de statusimplikationer denna har fått för olika typer av arbetsuppgifter och yrkesområden (Dellgran & Höjer 1999b). Dessutom har socionomutbildningens förändring under de senaste två decennierna på flera sätt missgynnat den här typen av kunskaps- och yrkesområden – dels genom en ökad betoning av akademisk utbildning framför träning av metodik, dels genom en strävan mot en generalistorienterad utbildning framför en specialiseringsorienterad sådan.

En påtaglig effekt av bristen på forsknings- och utbildningsintresse är att den kunskapsbas som den ekonomiska rådgivningen idag vilar på (och som kommer från två håll: socialt arbete respektive konsumentrådgivning) är otydlig, fragmentarisk och i viss mån underut-

vecklad. Så har t.ex. inga försök genomförts i Sverige för att utveckla och koppla rådgivningsmetoderna till vare sig annan teoribildning inom och för socialt arbete, eller till de former och traditioner av rådgivning som finns i andra länder.<sup>28</sup> Min bedömning är också att ytterligare lokala resultatutvärderingar inte längre räcker för att flytta fram kunskaperna på området, vare sig det handlar om rådgivningens innehåll eller dess effekter.

---

28. Här kan man t.ex. peka på frånvaron av kopplingar till teorier, metoder och litteratur inom den anglo-saxiska "counselling"-traditionen som i växande grad också ha kommit att omfatta rådgivning för ekonomiska problem (för översikter se t.ex. Cosis Brown 1998, Bayne m.fl. 1997, Feltham 1997).

# Ungdomar med socialbidrag

HANS SWÄRD

Under de senaste decennierna har ungdomarnas situation återkommande uppmärksammas i arbetslöshets- och socialbidragsdebatten. I de svenska databaser som redovisar tidningsartiklar, finns ett stort antal artiklar i ämnet.<sup>1</sup> I en del av artiklarna finns en oro för 1990-talets ökning av socialbidragsbehovet i ungdomsgruppen. Det har t.ex. hävdats att samhället ger fel signaler till ungdomarna genom att erbjuda dem socialbidrag istället för arbete, och att ungdomarna vänjer sig vid en livsstil och ett sätt att tänka, som gör att det finns en risk för att de kommer att föredra bidrag istället för ”ett riktigt jobb”. Det har också uttryckts farhågor för att socialbidragssystemet riskerar att permanenta ungdomars beroende av bidrag.<sup>2</sup> Bl.a. ligger erfarenheter från 1980-talet bakom sådana tankar.<sup>3</sup> I samband med att konjunkturerna förbättrades i slutet av 1980-talet, och den relativa arbetslösheten var låg i ungdomsgruppen, minskade inte socialbidragstagarna i samma takt som

1. Slutsatsen bygger på en analys av artiklar om ungdomar med socialbidrag i *Mediaarkivet* och *Artikelsök*. Mediaarkivet innehåller artiklar/nyhetstjänster i Aftonbladet, Arbetet Nyheterna, Dagens Eko, Göteborgs-Posten, Helsingborgs Dagblad, Nerikes Allehanda, Svenska Dagbladet och TT. Artikelsök innehåller signerade dagstidningsartiklar efter 1979. I Mediaarkivet finns, för att nämna ett exempel, över ett tusen artiklar under sökorden ”ungdomar med socialbidrag” som har producerats de senaste åren.

2. ”Kommunens ultimatum till Malmöungdomar: 'Jobba – annars inget bidrag'” *SDS* 6/4 1994, ”Bra stoppa socialbidrag”, *SDS* 7/4 1994. ”Fel kräva jobb för bidrag. Arbetslösa ungdomar har rätt att tacka nej till oavlönade arbeten” *DN* 27/1 1994. ”Skall alla behandlas lika? Krock mellan metod och individ”, *Kommunaktuellt*, nr 11, 1993, ”Ökad kontroll av socialbidragstagare”, *Arbetet* 27/7 1993, ”Ger mer till de som vill rycka upp sig”, *Arbetet* 28/7 1992, ”Högre krav på unga som får socialbidrag”, *SDS* 27/8 1993, ”Fel hetsa människor”, *Kommunaktuellt*, nr 27, 1993, ”Socialbyrån får inte skrämna folk”, *Kommunaktuellt*, nr 28, 1993, ”Unga bidragstagare måste bli aktiva”, *Arbetet* 17/11 1993.

3. Se diskussionen i *SDS* 4/10 1990.

arbetslösheten gick ner. Det har tolkats som att det finns en risk för att varje lågkonjunktur leder till att ett antal ungdomar fastnar i systemet och att de får svårt att bli självförsörjande, trots bättre konjunkturer.

En del av diskussionen har också handlat om motprestationer till socialbidrag, dvs. om de unga bidragstagarna borde avkrävas en arbetsinsats. Arbetslinjen eller aktiveringen av de unga har inneburit att olika aktiveringsprojekt uppkommit och diskuterats.

Diskussionen om vilka orsakerna är till det ökade antalet ungdomar med socialbidrag har beretts utrymme, liksom ungdomarnas upplevelser av att behöva söka bidrag. Den stora tillströmning av ungdomar till socialbyråerna, samtidigt som många kommuner har fått en dålig ekonomi, har lett till en diskussion om vem som skall ta ansvaret för de yngre och om det är självklart att arbetslösa ungdomar med försörjningsproblem skall få socialbidrag, bara för att de fyllt 18 år. Det har diskuterats om ursprungsfamiljen skall ta ett större ansvar och om ungdomar verkligen skall få flytta hemifrån när de inte kan försörja sig själva, utan är hänvisade till socialbidrag. Det har också diskuterats om arbetsmarknaden skall ta ett större ansvar, t.ex. genom inrättandet av ett lärlingssystem, och om staten genom sin arbetsmarknadspolitik eller kommunerna skall ta ett större ansvar och erbjuda sysselsättningar och projektarbeten, så att ungdomarna slipper vara sysslolösa och hänvisade till socialbyrån.<sup>4</sup>

I artiklarna finns en kritik mot samhällets behandling av ungdomar med bidrag. Det talas om att ”unga diskrimineras” (SvD 13/1 1995), att ”ungdomar behandlas som andra klassens medborgare” (Arbetet Nyheterna 16/7 1997) eller att ungdomar är slavarbetare (HD 9/8 1997). Men det finns också ett misstroende mot ungdomar som lever på bidrag. Följande citat från en tidningsartikel, som beskriver en grupp ungdomar som kallas för ”bidragsbarnen”, är exempel på detta: ”De kan få jobb men de vill inte jobba. De lever hellre på socialbidrag – och skäms inte det minsta. Bidragsbarnen har lärt sig att utnyttja systemet maximalt.” (Aftonbladet 8/10 1995)

Den populistiskt inriktade diskussionen i massmedia visar således att det finns olika, och tidvis motsägelsefulla, sätt att se på frågan om ungdomar med socialbidrag. I denna artikel skall jag belysa några

4. Se diskussionen i *Ungdomars välfärd och värderingar* SOU 1994:73, och generationsutredningen *Tillvarons trösklar*, SOU 1994:77 kap 5.

aspekter på dessa. Jag börjar med att kortfattat beskriva utvecklingen av ungdomars utnyttjande av socialbidrag. Därefter sammanfattar jag mina och även en del andra studier om de unga bidragstagarnas upplevelser av bidraget, och granskar därefter forskningen kring orsakerna till utvecklingen.

## Utgångspunkter

I den fortsatta beskrivningen ligger en undersökning av unga socialbidragstagare i Malmö som ett grundraster i dispositionen av framställningen och sättet att tänka kring frågan (Svärd 1995 a, b). Studien handlar om ungdomar i åldern 18–24 år, som erhållit socialbidrag under kortare eller längre tid under treårsperioden 1988–1990. Ungdomarna blev dels föremål för personliga intervjuer, dels användes Statistiska centralbyråns ULF-formulär (ULF = Undersökningar om levnadsförhållanden), vilket har gjort det möjligt att jämföra socialbidragsungdomarnas levnadsförhållanden med förhållandena för svenska 18–24-åringar och med andra Malmöungdomar. En uppföljning görs nu av denna studie, där vägarna in i vuxenlivet analyseras för olika grupper ungdomar.

Därtill redovisas en rad andra undersökningar för att kunna ge en bild av forskningsläget avseende ungdomar med socialbidrag.

Det finns flera skäl att studera och uppmärksamma unga socialbidragstagare. I åren omkring de tjugo befinner de sig i skärningspunkten mellan ungdoms- och vuxenlivet (Ganetz & Lövgren 1991, Ziehe 1986). Vad som händer i denna övergång har enligt flera forskare betydelse för vilka vägar som står öppna i fortsättningen, och för hur det framtida livet skall gestalta sig, dvs. hur ungdomar etablerar sig i vuxenlivet och utvecklar en självständig social position (Rindfuss, Morgan & Swicegodd 1988, Hörnqvist 1994). Ur detta perspektiv vet vi mycket lite om vad som händer med de ungdomar som börjar sitt vuxenliv som bidragstagare.

Av naturliga skäl används ungdomsbegreppet ganska flitigt i denna artikel. *Ungdom* är ett vagt begrepp och kan avse ungdom som *livsfas*, dvs. som en period i varje människas liv och identitetsutveckling, och ungdom som *social kategori*, dvs. som en del av befolkningen, vilken kan avgränsas mot andra grupper i denna. Var gränsen skall dras mot

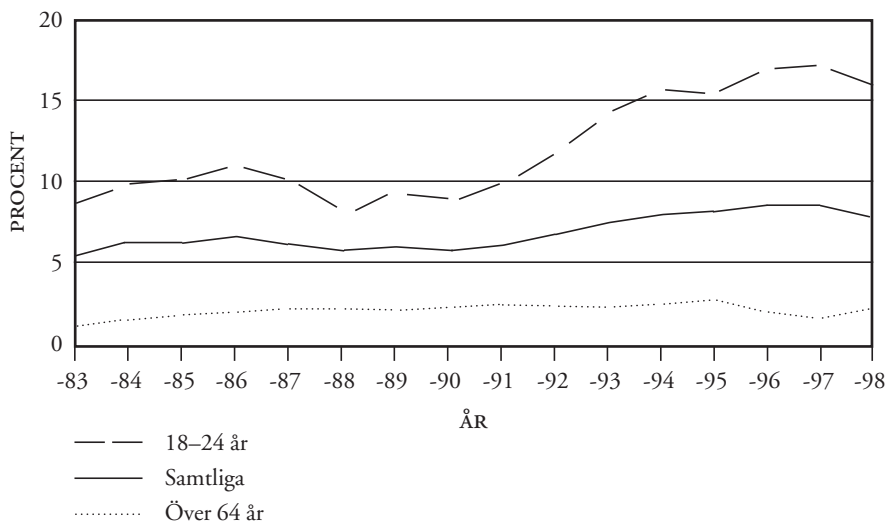
barndom och vuxenliv varierar, och det finns inga allmänt accepterade gränser. I detta kapitel kommer ungdomar i åldersgruppen 18–24 år, dvs. debutanterna i socialbidragssystemet, att uppmärksammas.

## Utvecklingen av socialbidrag i ungdomsgruppen

Socialbidragstagarna har blivit allt yngre. Utvecklingen följer en långsiktig trend, som varit märkbar sedan mitten av 1900-talet, men förloppet har accentuerats under 1980-talet och blev än mer påtagligt under 1990-talets krisår. Som framgår av diagram 1 ökade då bidragstagare i ungdomsgruppen 18–24 år mer än i andra åldersgrupper och fördubblades nära nog. Nedgången av bidragstagandet 1998 har haft ett genomslag för de unga.

För 18–19 åringarna har siffrorna sjunkit på grund av att kommunerna numera har ett ansvar för att ordna praktik och utbildning för arbetslösa ungdomar, fram till den dag de fyller 20 år.<sup>5</sup> Det har bl.a.

DIAGRAM 2. Andelen bidragstagare i befolkningen fördelade efter ålder 1983–1998.



Källa: Statistiska meddelanden, serie S, Socialstyrelsens statistik Socialbidrag.

5. Proposition 1995/95:218 "En effektivare arbetsmarknad", proposition 1995/96 "Lokal samverkan mot arbetslöshet".



skett genom idé- och utvecklingscentra och kommunala projekt. Sedan januari 1998 har dessutom en särskild utvecklingsgaranti införts genom lagen om kommunens ansvar för ungdomar mellan 20–24 år.<sup>6</sup> Utvecklingsgarantin innebär att de kommuner som vill, kan erbjuda sysselsättning åt den här åldersgruppen. Om den arbetslöse inte fått meningsfull sysselsättning inom 90 dagar skall utvecklingsinsatser sättas in senast inom 100 dagar. Ungdomar som är socialbidragsberättigade får av kommunen en ersättning som motsvarar socialbidraget. Ungdomar som varken har rätt till ersättning från arbetslöshetskassa eller socialbidrag får ett skattefritt bidrag från kommunen. Det är för tidigt att uttala sig om vad utvecklingsgarantin kommer att innebära för utvecklingen av socialbidrag i ungdomsgruppen.<sup>7</sup>

Ungdomar är alltså överrepresenterade i socialbidragsstatistiken och man kan påstå att socialbidragstagarna i stor utsträckning är unga människor. Av samtliga bidragstagare från 18 år och uppåt, var 1998 40 procent i åldern 18–29 år. Endast lite över 2 procent av pensionärerna över 64 år fick socialbidrag 1998.

Under 1990-talet har det, enligt årsstatistiken, förekommit skillnader i bidragstidernas längd för ungdomar jämfört med övriga grupper. De yngre har i genomsnitt fått hjälp något kortare perioder än äldre. Det hänger ihop med att det finns en grupp ungdomar som fått hjälp i olika övergångar eller etableringsfaser.<sup>8</sup> Det kan gälla perioden mellan skolan och det första arbetet, vid tillfällig arbetslöshet, innan man är berättigad till arbetslöshetsunderstöd osv. (Larsson 1994). Ungdomarnas genomsnittliga bidragstid räknat per kalenderår har ökat från 3,6 månader 1990 till 4,8 månader 1998. Siffrorna anger medelvärden och det finns ungdomar som får hjälp långa tider. I en longitudinell studie om socialbidrag för debuthushåll 1987 och 1992 konstaterar Salonen & Giertz (1999)<sup>9</sup> att tre faktorer har betydelse för långa bidragstider bland 18–24-åringarna. Starkast samband med antal bidragsmånader har utländskt medborgarskap, vilket innebär att de utländska

6. Lag (1997:1268) om kommuners ansvar för ungdomar mellan 20 och 24 år.

7. Tendensen sedan 10–15 år är att arbetslösa ungdomar i hög grad kommit att omfattas av särskilda ungdomsåtgärder (ungdomslag, ungdomspraktik, kommunala program osv.).

8. Statistiska meddelanden, Socialbidrag (olika år), SCB, Socialstyrelsen: Statistik, Socialbidrag.

9. Studien är ännu inte publicerad. Anders Giertz har visat mig de statistiska beräkningarna.

ungdomarna blir kvar väsentligt längre i bidragssystemet än de svenska. Debut i socialbidrag före 20 års ålder har vidare ett starkt samband med lång bidragstid. Vidare tycks bidragstiderna blir något längre för de ungdomar som debuterar under en period med hög arbetslöshet, jämfört med dem som debuterar under en period med låg arbetslöshet. I detta fall är emellertid inte sambanden så starka.

## Att vara ung och leva på socialbidrag

Vad innebär det att vara ung och leva på socialbidrag? Är socialbidraget som Helena Riviére antyder i sin bok *Bidragskulturen* (1998) ”ett eftertraktat försörjningsalternativ för unga debutanter i Bidragssverige” (s. 7) eller bryter sysslöshet och bidragsberoende ner självförtroendet och leder till vanmakt och misstroende mot myndigheterna?

I den tidigare nämnda Malmöundersökningen (Svärd 1995 a, b) ställs frågor till de intervjuade ungdomarna om vad det innebär för dem att leva på socialbidrag. Upplevelserna varierar. Vissa förhållanden tycks dock påverka inställningen.

*För det första* har socialbidragets utformning och funktion betydelse, t.ex. om biståndsutredningarna innebär stora ingrepp i de ungas personliga integritet, eller om bidraget betalas ut mer schablonartat mot att de unga söker jobb, hur de bemöts, hur länge de uppbär bidrag och vilka motkrav som är förknippade med bidraget. Studenter som inte fått sommarjobb, utan istället fått socialbidrag har t.ex. framträtt i pressen de senaste åren och uppgivit att de trott att de varit tvungna att acceptera kommunernas erbjudande om praktikplatser och varit kritiska till ”tvånget” (Arbetet Nyheterna 28/4 1998). Kritik har också riktats mot praktikjobben, som mer upplevts som terapi än som ”riktiga arbeten”.

*För det andra* påverkas också åsikterna om socialbidraget av konsekvenserna av bidraget t.ex. om ungdomarna upplever ett moraliskt fördömande eller acceptans från omgivningen. Det är vanligt att ungdomar med socialbidrag upplever ett ifrågasättande från omgivningen (Svärd 1994 a, 1995 b, Stojanovic 1998, Rantakeisu, Starrin och Hagquist 1996).

Även om de unga i Malmöstudien från början inte själva behöver uppleva det som så moraliskt förkastligt att uppbära socialbidrag, ge-

nom att det finns många jämnåriga i samma situation, är det ganska sannolikt att de efter hand möts av misstroende från omgivningen och kommer i kontakt med uttalanden av följande slag: ”Du som är så stor och stark skall väl kunna få ett jobb”; ”Alla som anstränger sig lite kan få ett jobb – det gäller bara att hänga på arbetsförmedlingens lås tidigt på morgonen” (Svärd 1994 a). Det är rimligt att anta att ungdomar som ofta möts av sådana här uppfattningar kommer att påverkas av dem på så sätt, att åsikterna får återverkningar på ungdomarnas egna uppfattningar om socialbidragssystemet.

*För det tredje* har situationen i vilken ungdomarna uttalar en åsikt om bidraget betydelse. För en grupp individer kan arbetslöshet och bidragsberoende innebära en personlig kris. Synen på socialbidraget kan skifta, beroende på om intervjuerna görs under den pågående krisen eller efter arbetslöshetsperiodens slut, då den intervjuade är självförsörjande. Vi vet också att intervjupersoners svar kan påverkas av föreställningar om ”social önskvärdhet”, vilket innebär att av samhället socialt oönskade beteenden kan tonas ner i intervjuerna och önskade beteenden istället betonas.<sup>10</sup> Detta innebär att forskningen om upplevelser av socialbidrag och arbetslöshet innehåller en rad metodologiska problem.

Ungdomar liksom andra grupper med bidrag har svårt att se de strukturella förhållanden som ligger bakom deras situation, utan framhåller ofta individuella förhållanden i intervjuer. För att stå ut med fattigdom eller bidragsberoende, kan de unga inte bara se sig som offer, utan de vill känna att de har inflytande över sin egen situation. Det innebär att de anser att situationen beror på egna val eller beslut. Det är också lätt att ungdomarna anammar allmänna fördomar om dem själva, som att de t.ex. väljer socialbidrag framför jobb inom industrin. Det får naturligtvis konsekvenser för hur de beskriver sina liv och sina livsbetingelser. Det finns inom ungdomsforskningen en diskussion om varför så mycket intresse riktas mot arbetslösa och bidragstagande ungdomar, när intresset istället borde riktas mot det samhälle som orsakar problemen (Willis 1988, 1989). Enligt Willis måste man gå djupt i ungdomskulturerna och inte förlita sig på enstaka intervjuer för att förstå bidragsberoende ungdomars förhållanden i dagens samhälle. Det finns dock inte så många forskare som arbetar så.

10. Det finns en omfattande diskussion om dessa problem i den samhällsvetenskapliga metodlitteraturen.

För det fjärde har bakgrunden eller orsakerna till socialbidraget betydelse för de ungas upplevelser. Arbetslöshet är, som tidigare diskuterats, en viktig orsak till socialbidrag. Inställningen till socialbidraget hänger hos många intimt samman med upplevelsorna av arbetslöshet, sysslolöshet, att sakna lön, att bli beroende och att inte kunna etablera ett vuxenliv fullt ut. Allt det leder till en helhetsupplevelse, där det ofta är svårt att isolera just inställningen till själva socialbidraget.

Konsekvenserna av en senare yrkesetablering, den höga ungdomsarbetslösheten och ungdomars beroende av samhället har blivit föremål för några utredningar under de senaste decennierna, t.ex. i Ungdomsstyrelsens rapport *Krokig väg till vuxen* (1996). Arbetslöshet och bidragsberoende förhindrar och försenar etableringen i ett vuxenliv (Ungdomsstyrelsen 1996 s. 121 ff. Jfr Hellman & Kristersson 1994). Lörens betydelse är viktig i detta resonemang. Paul Willis (1986 s. 157) menar att det bland forskarna finns en bristande förståelse för vad lönen betyder för ungdomar, och vilka konsekvenser det har att sakna lön. Lönen ger inte bara försörjning, utan också en moralisk inkomst. Att leva på socialbidrag kan leda till stigmatisering, och att ungdomarna uppfattar sig som profitörer. Det innebär som Rantakeisu, Starrin och Hagquist (1996) påpekar att ersättningar från socialbidrag och arbetslöshetskassa inte ger samma höga värde och status som pengar man själv tjänat. Dessa förhållanden kan påverka ungdomars livsvillkor. Det är naturligt att under ungdomstiden söka sociala kontakter och orientera sig bort från föräldrarna. Pengar ger oberoende, och är en förutsättning för sociala aktiviteter och möjligheter att upprätthålla en viss livsstil. Bristen på pengar kan försvåra detta, och påverka upplevelsen om ett gott eller dåligt liv (Willis 1986).

I Storbritannien, där debatten om de arbetslösa förortsungdomarnas situation varit intensivare och pågått under längre tid, har också forskarna intresserat sig mer för ungdomarnas livsförhållanden och socialisation. I det fleråriga forskningsprojekt som Paul Willis (1988, 1989) och hans forskarkollegor bedrev i Wolverhampton under 1980-talet, kartlade man ”de nya sociala villkor” som arbetslösa ungdomar levde under. Var tredje ungdom var arbetslös i Wolverhampton i slutet av 1980-talet. Forskarna visade att ”de nya sociala villkoren” innebar en ekonomisk utsatthet, ett beroende av föräldrar som inte kunde försörja dem och beroende av staten. Dessutom visades att den traditionella övergången från skolan till arbetsmarknaden hade brutits sönder,

och att ungdomarna svävade fritt mellan skolan och arbetet. Det innebär att de unga i praktiken var utestängda från viktiga sektorer i samhället, samtidigt som de i ungdomskulturen experimenterade med nya övergångar till vuxenhet och sökte alternativa vägar in i vuxenlivet. Willis menar att många av de åtgärder som riktades mot de yngre, resulterade i att problemen patologiserades. För att få myndigheterna att reagera och hjälpa dem och ställa upp med resurser måste de unga göra sig själva till "sociala problem", vilket påverkade deras självuppfattning och möjligheter att bli vuxna (Willis 1989, jfr Börjeson 1995). Som Paul Willis (1990) själv påpekar, har de engelska ungdomarna en mer utsatt situation, genom att arbetslösa ungdomar i stort lämnats åt sitt öde. Den svenska modellen har fångat upp de arbetslösa ungdomarna i ett finmaskigt skydds nät. Här blir frågan mer aktuell om hur olika myndighetsåtgärder griper in i ungdomarnas liv och hur de kryssar mot ett vuxenliv mellan utbildning, beroende av ursprungsfamiljen, olika ungdomspolitiska åtgärder, socialbidrag, vikariat osv. (Svärd 1995 b). Det finns inte så många svenska studier om ungdomars upplevelser av livet som socialbidragstagare. Däremot har flera översikter under senare tid gjorts av forskningen om arbetslösa ungdomars välfärd och livsstil och om ungdomsarbetslöshetens konsekvenser (t.ex. Carle 1992, 1994, Carle & Julkunen 1997, Rantakeisu, Starrin & Hagquist 1996). De här forskningsresultaten är i vissa avseenden, t.ex. när det gäller konsekvenser av att inte få någon lön och att uppleva nedvärdering på grund av att man saknar arbete, också tillämpliga på ungdomar med socialbidrag, eftersom det i vissa avseenden gäller samma grupper.

Forskare har visat att arbetslösheten bryter ner självförtroendet, leder till social isolering, apati, ökade hälsorisker, förstärker generations- och klassklyftorna samt leder till vanmakt och misstroende mot myndigheterna, utan att ungdomarna förmår att organisera ett kollektivt motstånd.<sup>11</sup>

Det finns dock nyanser i denna bild. Arbetslöshetens konsekvenser tycks upplevas olika av olika grupper ungdomar. Det har även visats, att sociala bakgrundsfaktorer har konsekvenser för hur de unga kan hantera sin arbetslöshet, liksom perioden i livscykeln under vilken individen drabbas (Carle 1994).

11. Arnell Gustafsson 1991, 1993, 1994, Carle 1994, Carle & Julkunen 1997, Hagström 1990, 1991, Hagström & Selander 1994, Hammarström 1995, Hammer 1992, Leinö 1994, Nordenmark 1995, Oswald 1995, Schröder 1991.

Även om det är svårt att mäta ungdomars inställning till att leva på socialbidrag, och att inställningen kan skifta mellan olika ungdomsgrupper, tyder tillgänglig forskning på att den allmänna tendensen är att ungdomar, liksom andra grupper, känner obehag inför att söka socialbidrag och att det ofta är besvärligt att leva på bidragen och med de krav som socialtjänsten ställer. Upplevelserna av socialbidraget är i de flesta fall hopflätade med upplevelserna av att vara arbetslös, sakna lön och vara beroende, vilket leder till föreställningar om ”att stå utanför samhället” och inte fullt ut kunna etablera ett vuxenliv.

## Orsaker till den höga andelen ungdomar i socialbidragssystemet

Hur skall vi förklara att ungdomsgruppen, och framför allt 20–24 åringarna, utgör en så hög andel i socialbidragssystemet, jämfört med andra åldersgrupper? Olika förklaringar har framförts de senaste decennierna. Några skall presenteras. Ett flertal studier visar att de viktigaste orsakerna måste knytas till förändringar på arbetsmarknaden (se t.ex. Swärd 1995 a, b).

### Förändringar på arbetsmarknaden

Dels har förändringen att göra med en långsiktig utveckling som har inneburit en senare arbetsetablering, dels har den att göra med 1990-talets arbetslöshetsproblematik, som har skapat försörjningsproblem för de ungdomar som inte fortsätter lång tid i utbildningssystemet (Dellgran 1992, Furåker 1996, 1997, Skjöld 1997, Björklund m.fl. 1998). I mitten av 1970-talet förvärvsarbetade 66 procent av alla män i åldersgruppen 16–24 år. Tjugo år senare hade denna andel sjunkit till 42 procent. Andelen förvärvsarbetande kvinnor i samma ålder sjönk under samma tid från 58 till 43 procent (Skjöld 1997, s. 49). Det är en dubbelt så stor nedgång, som i åldersklasserna 25–44 år. Arbetslösheten har dessutom slagit särskilt hårt mot ungdomsgruppen enligt arbetskraftsundersökningarna. Bland ungdomar 16–24 år, var den totala arbetslösheten under 1980-talet som högst 8 procent 1983. Under 1990-talet steg ungdomsarbetslösheten mycket kraftigt och låg som

högst på 17 procent 1994 för att sedan gå ner några procentenheter. Detta skall jämföras med att den totala arbetslösheten vid samma tid (1994) låg på 8 procent (Skjöld 1997, s. 54–55, Björklund m.fl. 1988 s. 45). Särskilt utsatta är lågutbildade ungdomar, invandrarungdomar och vissa ungdomar i glesbygd, där det är brist på arbetstillfällen.

Flera studier visar att en hög andel ungdomar som söker socialbidrag har varit arbetslösa första gången de sökt socialbidrag (Ds S 1987:2, Holmström & Nilsson 1985).

Varför har just ungdomar drabbats så hårt på arbetsmarknaden?

Ett antagande är att ungdomar, tillsammans med en del andra grupper t.ex. kvinnor och invandrare, är särskilt konjunktur känsliga. De har tillfälliga arbeten och mindre erfarenhet än den äldre arbetskraften. Arbetslagstiftningen premierar också dem som varit anställda längre tid (sist in – först ut). Ungdomarna fungerar slutligen som en buffert i ekonomin och på arbetsmarknadens utbuds- och efterfrågesida. Detta antagande har bl.a. använts för att förklara 1990-talets utveckling med en djup lågkonjunktur, accelererande utslagning från arbetsmarknaden, hög ungdomsarbetslöshet och en hög procentandel ungdomar som söker socialbidrag. Björklund m.fl. (1998, s. 66–68) visar att 1990-talets lågkonjunktur ledde till omfattande rationaliseringar inom nästan samtliga näringsgrenar, vilket fick till konsekvens att vissa grupper utmönstrades som arbetskraft. Många företag införde t.ex. ett anställningsstopp, vilket utestängde de nya på arbetsmarknaden, där särskilt ungdomar och invandrare drabbades. Att försörjningsproblemen blir särskilt akuta för ungdomarna i den här situationen antas ha med kvalifikations- och inträdesregler i socialförsäkringssystemet att göra, vilket jag skall återkomma till. Även om ungdomsarbetslösheten är särskilt konjunktur känslig, är den dock oavsett konjunkturläge alltid högre än arbetslösheten i de äldre åldersgrupperna (Dellgran 1992, s. 10).

Lena Schröder (1991) formulerar en hypotes som hon benämner *sorteringshypotesen*. Den går ut på att ungdomar i allt mindre utsträckning efterfrågas på arbetsmarknaden på grund av kortare yrkeserfarenhet, mindre yrkeskunnande samt föreställningar hos arbetsgivarna om att de yngre skulle ha sämre arbetsdisciplin än de äldre. Det har också att göra med att sådana enklare arbetsuppgifter som tidigare fungerat som ingångsjobb eller lärlingsarbeten försvunnit, t.ex. att vara springpojkar och hantlangare. Detta sorteringsförfarande kan ha drabbat de ungdomar särskilt hårt, som tidigt slutar skolan och söker sig ut

på arbetsmarknaden. Forskningsresultaten på detta område är emellertid något motsägelsefulla.

En annan hypotes med nära anknytning till sorteringshypotesen är den s.k. *insider-outsider-teorin* (Lindbeck 1991). Den innebär att vi har en uppdelning på arbetsmarknaden mellan dem som är fast etablerade ("insiders") och dem som är arbetslösa eller arbetar inom den sekundära arbetsmarknaden ("outsiders"). De som är inne på arbetsmarknaden har ett försprång. De har kunskande, erfarenhet osv. Är de fast etablerade i starka fackföreningar, kan de ytterligare stärka sin ställning genom högre löner, vilket försvårar för outsiders att komma in, då de har mindre yrkeskunskande och inledningsvis inte kan göra skäl för höga löner.

Ett likartat antagande för att förklara ungdomarnas dåliga situation på arbetsmarknaden och i försörjningshänseende, är att ungdomslönerna genom lagar och avtal har blivit för höga i förhållande till ungdomarnas produktiva förmåga. Ungdomarna efterfrågas därför inte av arbetsgivarna, vilket leder till ungdomsarbetslöshet och i slutändan försörjningsproblem och risk för att hamna i socialbidragssystemet, eftersom ungdomar utan arbetslivserfarenhet inte heller kan erhålla arbetslöshetsunderstöd (jfr Jonsson 1991).

Det tar några år för ungdomar utan yrkesutbildning att etablera sig på arbetsmarknaden från det att de slutat skolan. Under denna tid måste ungdomarna visa vad de kan och nöja sig med vikariat, timanställningar, deltidsanställningar osv. för att kvalificera sig för bättre anställningsförhållanden och säkrare inkomster. De osäkrare inkomstförhållandena, i form av tillfälliga och kortare arbeten, medför en försämrad realinkomstutveckling för ungdomarna och ökad risk för försörjningsproblem och socialbidrag.

Andra orsaker till ungdomsarbetslösheten och ungdomarnas allt senare inträde på arbetsmarknaden är kvinnornas ökande förvärvsintensitet, vilket har medfört större konkurrens om arbetstillfällena (Axelsson 1992, Sundström 1992). En snabbare teknisk utveckling kan också ha inneburit att arbetstillfällena inom produktionen inte ökat i samma utsträckning som tidigare (Erikson 1984). Den senare tidens besparingar inom den offentliga sektorn kan också ha inneburit minskade arbetstillfällen, särskilt för ungdomsgruppen.

En arbetsmarknadsrelaterad hypotes är att arbete i den sekundära sektorn, dvs. ungdomslag, praktiktjänstgöringar, anställning med s.k.



rekryteringsstöd till företagare, beredskapsarbeten, sysselsättningar och utbildningar i AMS-åtgärder och övriga slag av sysselsättningskapande åtgärder, fördröjer och till och med förhindrar ungdomarnas möjligheter att få arbete inom den primära sektorn vilket i sin tur medför att ungdomarna får försörjningsproblem på längre sikt (se t.ex. Schröder 1991). Det innebär att de ungdomar, som av olika skäl hamnat inom den sekundära marknaden, i realiteten har sämre möjligheter på den primära arbetsmarknaden än vad de ungdomar har, som senare kommer direkt från gymnasieskolan och går ut på arbetsmarknaden när samhällsutvecklingen är mer gynnsam. Längre arbetslöshet varvade med "åtgärdsperioder" kan vara en signal till arbetsgivarna att vara försiktiga med att anställa dessa ungdomar. Begreppen inläsningseffekter, dequalificering och "den permanenta tillfälligheten" har använts på de ungdomar som vandrat mellan olika arbetsmarknadsåtgärder (Dellgran 1992). Det har inte gjorts så många utvärderingar av sysselsättningsåtgärderna för ungdomar, att några säkra slutsatser kan dras. Enligt Ungdomsstyrelsen (1996) riskerar emellertid vissa av åtgärderna att leda till en rundgång mellan åtgärder, tillfälliga arbeten och arbetslöshet. I så fall ökar riskerna för att söka socialbidrag i skarvarna mellan olika åtgärder.<sup>12</sup>

Ersättningarna och lönerna för de sysselsättningskapande åtgärderna är dessutom i många fall låga, vilket gjort att de unga med egna hushåll har haft svårigheter att försörja sig. De ungdomslag som förekom under 1980-talet omfattade endast fyra timmars anställning per dag, med låga ersättningsnivåer (Hallström 1989). Också de praktikplatser som skapades i början av 1990-talet hade låga ersättningsnivåer, vilket gjorde att ungdomar, särskilt de med egna hushåll, hade svårt att klara sig på dem. Att ungdomar deltar i arbetsmarknadsåtgärder eller olika kommunala sysselsättningsprojekt och program är således ingen garanti för att de klarar sig utan socialbidrag.

Ungdomars förändrade situation på arbetsmarknaden är den viktigaste orsaken till den höga andelen socialbidrag i denna grupp. Ur denna kan en rad övriga tänkbara orsaker härledas.

12. Jfr också *En åtgärdad generation* (1994), Ungdomstid, nr 4.

## Det ofullständiga socialförsäkringssystemet

Socialförsäkringssystemet syftar till att trygga människors försörjningssituation och ge inkomster vid arbetslöshet, sjukdom osv. Det har emellertid visat sig att ungdomsgruppen till stora delar faller igenom skyddsneten i den generella socialpolitiken (DsS 1987:2). Socialförsäkringssystemet har kvalifikationsregler, som förutsätter att de unga har haft en förankring på arbetsmarknaden för att de skall bli berättigade till ersättningar. Genom arbetsvillkoren skapar således socialförsäkringssystemet en segmentering (Marklund & Svallfors 1986). För olika grupper av medborgare gäller olika villkor. Majoriteten av de förvärvsarbetande medborgarna är systemets kärngrupper, som kvalificerat sig till systemet genom arbete. Personer som inte kvalificerat sig för ersättning genom arbete är systemets marginalgrupper, t.ex. ungdomar utan en fast position på arbetsmarknaden, hemmafruar, socialvårdsklienter osv. Skillnaderna mellan de båda grupperna är stora. Förvärvsidealet betonas genom att de med förvärvsinkomster belönas inom socialpolitiken, medan de utan förvärvsinkomster missgynnas.

De personer som faller igenom socialförsäkringssystemet har fått allt svårare att klara sig ekonomiskt och har vänt sig till socialbyråerna för att söka hjälp vid arbetslöshet, sjukdom osv.

Ersättningar för deltagande i de speciella arbetsmarknadspolitiska åtgärder som riktats till ungdomsgruppen har under 1990-talet i vissa fall varit så låga, att de unga inte har kunnat försörja sig på dem och att de istället har behövt utnyttja socialbidrag som hel eller kompletterande försörjningskälla (Knutsson & Stridsman 1988, Ungdomsstyrelsen 1996, Vogel 1987.)

## Låga inkomster

Ungdomarnas svåra arbetsmarknadssituation har lett till en sämre realinkomstutveckling för dem i jämförelse med befolkningen i sin helhet. Bristande inkomster är således inte en självständig orsak till socialbidrag, utan en konsekvens av arbetsmarknadens utseende och socialförsäkringssystemet.

Inkomstskillnaderna mellan ungdomar och äldre har ökat de senaste decennierna. 1990-talets ekonomiska kris har framför allt drabbat de unga (Vogel 1997 s. 149). Till detta skall även läggas de besparingar som staten gjort i studiestöd och bostadsbidrag. I olika beräkningar

av fattigdomsintensitet och andelen hushåll under ett s.k. fattigdoms-streck, är ungdomarna även i ett lite längre perspektiv en av de hårdast drabbade grupperna (Gustafsson 1987 a, b, 1994, Halleröd 1997, Ungdomsstyrelsen 1996, Vogel 1997). Personer i åldern 18–29 år har den högsta fattigdomsintensiteten och skiljer sig betydligt från övriga åldersgrupper (Gustafsson 1994). Yngre har också mindre ekonomiska tillgångar och besparingar än äldre, och har därför inga reserver vid kriser och tillfälliga försörjningsproblem. Vissa ungdomsgrupper är hårdare drabbade än andra. Statistiska centralbyråns undersökningar om hushållsinkomster (HINK) visar att utländska medborgare har högre fattigdomsintensiteter än svenska medborgare. Ålderssammansättningen bland invandrarna och den övriga befolkningen är mycket olikartad, där invandrarna generellt sett är mycket yngre (Trost 1993 s. 150) och löper därigenom större risk att bli beroende av socialbidrag, eftersom de yngre generationerna generellt sett har svårare att försörja sig.

Hur allvarligt är det med låga inkomster i ungdomsgruppen? Det är svårt att ge generella svar, men många ungdomar har mindre fasta utgifter än äldre. Även om vi inte vet något om privata transfereringar till denna grupp, kan vi anta att en del kan få hjälp av föräldrarna eller kan få del i föräldrarnas välstånd, t.ex. låna deras bil, sommarstuga, åka med dem på semester osv. De privata transfereringarna kan dock vara mycket ojämnt fördelade. Majoriteten av de ungdomar som söker socialbidrag är fattiga under en övergångsperiod. Att många andra ungdomar befinner sig i samma situation kan naturligtvis inverka på hur ungdomarna ser på sin egen.

## Ökade utgifter och skuldproblem

Ökade utgifter leder till stegrade bidrag, brukar man framhålla. Inte minst brukar ökade hyreskostnader lyftas fram samtidigt som bostadsbidragen blivit mer restriktiva för vissa grupper. Halleröd (1991), som diskuterar hypotesen om att ökade utgifter ligger bakom stegrade socialbidrag, är emellertid tveksam till denna och har svårt att finna belägg för den.

Vi vet dock inte säkert vad de allra senaste årens förändringar haft för konsekvenser för ungdomsgruppen. 1997 minskades bostadsbidragens totalbelopp med över 30 procent eller från 8,5 till 5,9 miljarder kronor och totalbeloppet sänktes från och med 1998 ytterligare till

5,6 miljarder. Detta belopp har föreslagits bli fixerat fram till år 2030, oavsett inflation, inkomstminskning, folkökning och hyreshöjningar under denna tid (SOU 1996:156 s. 116 f., 119, 178, 398).<sup>13</sup> Ungdomsstyrelsen (1996) visar att hyreskostnaderna under 1990-talet kommit att ta en allt större andel av ungdomarnas disponibla inkomster.

Dellgran (1992) diskuterar vilken betydelse förändringar i konsumtionsmönster och skuldproblem kan ha för ungdomars socialbidragsberoende. En tes är att allt fler yngre hushåll måste låna eller handla på kredit för att följa förändringar i det allmänna konsumtionsmönstret. Eftersom ungdomar har en lös förankring på arbetsmarknaden kan detta vara riskabelt, och ställer mycket höga krav på planeringsförmåga och ekonomisk disciplin.

Förändringar i konsumtionsbeteendet kan också ha att göra med ungdomarnas benägenhet att flytta hemifrån allt tidigare, i stället för att bo kvar i föräldrahemmet. Att etablera eget hushåll kan innebära en ökad ekonomisk sårbarhet, vilket ökar risken för att de unga skall behöva anlita samhällets hjälpsystem. Sådana förändringar är känsliga om de uppträder i en kritisk fas under livscykeln, dvs. i skärningspunkten mellan ungdom och vuxenliv, då de unga inte kunnat skaffa sig en ekonomisk buffert (Nilsson 1992, Kristersson m.fl. 1993).

Utvecklingen att ungdomar flyttar hemifrån kan dock ha förändrats det senaste decenniet för vissa ungdomsgrupper. Bostadsstandarden förbättrades i Sverige fram till 1980-talet, då standardökningen planade ut. På 1990-talet har bostadsstandarden i viss utsträckning sänkts och trångboddheten ökade för vissa grupper: ungdomar, barnfamiljer och låginkomstgrupper (Vogel 1997). Det finns i dag en diskussion om s.k. mambos, dvs. ungdomar som haft egen lägenhet, men som av ekonomiska skäl tvingas flytta tillbaka till föräldrahemmet för att undvika socialbidrag. De flesta ungdomar flyttar dock hemifrån någon gång mellan 18 och 25 års ålder.

### Gradvis mindre oangenämt att söka socialbidrag?

I den europeiska arbetslös- och socialbidragsdebatten finns det en diskussion om att det har blivit lättare att vara arbetslös, därför att

13. I maj 1996 fick 462 000 hushåll bostadsbidrag, varav 60 000 var ensamstående utan barn i hushållet. De senare var ungdomar 18–29 år (många studenter), som i genomsnitt fick 19 procent av hyran täckt av bidrag.

välfärdsstaten har fått en ökad betydelse, vilket kan resultera i fler bidragstagare (Oswald 1995, Pencavel 1994). Den diskussionen har varit speciellt intensiv när det gäller de yngre bidragstagarna.

De som delar uppfattningen att det har blivit mindre oangenämt att vara arbetslös och bidragsberoende resonerar ungefär så här:

Människor i dag behöver inte frukta arbetslöshetens konsekvenser lika mycket som tidigare, därför att de statliga arbetslöshetsförmånerna blivit frikostiga. Särskilt har välfärdsstaten de senaste decennierna månat om de unga och byggt upp ett starkt skyddsnät och till och med reglerat den tid de unga får vara arbetslösa. Det innebär att samhället ordnar för ungdomarna utan att de själva behöver anstränga sig så mycket. Även om unga inte är berättigade till arbetslöshetsunderstöd är de berättigade till socialbidrag. Genom att socialbidragsnivåerna ligger i nivå med många ungdomslöner har det blivit mindre oangenämt att vara arbetslös och socialbidragsberoende. Det innebär helt enkelt att den kostnad och det obehag som tidigare förknippats med arbetslöshet och socialbidrag har minskat under de senaste årtiondena. Hotet om fattigdom, framtidsosäkerhet och skammen över att inte kunna försörja sig själv, vilket tidigare säkerställt att människor inte ”maskar” från arbetsmarknaden, finns inte längre. De ekonomiska skillnaderna mellan låglönegrupper inom befolkningen och socialbidragstagare har blivit så små, att det inte lönar sig att arbeta, och i vissa fall kan till och med socialbidragstagarna ha det ekonomiskt bättre än låginkomsttagarna.

Enligt dessa argument kan arbetslöshet och socialbidragstagande ha ökat, därför att ungdomar inte fruktar arbetslöshet och socialbidrag lika mycket som tidigare. Oswald redovisar en effektivitetslönemodell, som fått viss popularitet. Ju mer frikostiga de statliga arbetslöshetsförmånerna blir, desto hellre skulle de arbetslösa leva på bidrag än arbeta. Detta skulle i sin tur kunna leda till att staten återupprättar någon form av tvingande åtgärder, som skulle göra det mer obekvämt att vara arbetslös. I Sverige har det från och till diskuterats om inte socialbidragsnivåerna skulle sänkas, eller om inte socialbyråerna skulle ha rätt att ställa större krav på framför allt på de unga socialbidragstagarna, dvs. man vill göra systemet mindre oangenämt för dem. Detta skulle kunna ses som en konsekvens av en effektivitetsmodell.

Andrew Oswald (1995) prövar argumenten om det verkligen är oangenämt att vara arbetslös. Han visar genom ett stort europeiskt material, att arbetslösa känner sämre ”livstillfredsställelse” och större

psykisk stress än de som har arbete. Han finner inte heller att livstillfredsställelsen eller det psykiska välbefinnandet för de arbetslösa skulle ha förbättrats åren mellan 1973 och 1992, då han gjorde sina mätningar. Påståendet att ökad arbetslöshet skall ses som ett resultat av välfärdsstatens ökade frikostighet får inget stöd av Oswalds data. Frågan är mer komplex. Inte heller Furåker (1997) anser att det finns några tydliga belägg för att individens motivation att arbeta har minskats. Mina intervjuer med ungdomar som uppbär socialbidrag visar att det är allt annat än angenämt att vara arbetslös och uppbära socialbidrag (Svärd 1994 a, b, 1995 a, b).

Verica Stojanovic (1998) har gjort intervjuer med 59 arbetslösa ungdomar i Sverige och Danmark. Inte en enda av de svenska ungdomarna som var arbetslösa och uppbär socialbidrag hade medvetet valt socialbidrag för att slippa arbeta. Stojanovic visar också att de intervjuade ungdomarna är negativa till att behöva vända sig till socialbyrån och de försöker med alla medel att undvika det.

Nästan samtliga anser att det är skamligt att "leva på socialen". Speciellt skamligt tycks det vara för svenska andragenerationens invandrarungdomar i materialet, eftersom detta levnadssätt varken accepteras av deras föräldrar eller, än mindre, av deras svenska vänkrets (Stojanovic 1998 s. 82).

Att vara andragenerationens invandrarungdom, arbetslös och socialbidragstagare innebär en dubbel stigmatisering, enligt Stojanovic.

Resonemanget att det har blivit lättare att uppbära socialbidrag, anknyter till en gammal diskussion i Sverige om huruvida socialbidraget kan ha negativa effekter på hjälptagarna, så att de passiviseras och förlorar viljan att försörja sig. Sten-Åke Stenberg och Carl Hård af Segerstad (1997) knyter an till denna diskussion och har undersökt hur det går för barn som vuxit upp i familjer som fått socialbidrag, jämfört med barn som inte har kommit i kontakt med socialbidrag under sin uppväxt. Författarna har hämtat sina data från Projekt Metropolit, vilket ger dem möjligheter att följa barn som är födda i Storstockholm år 1953 fram till vuxen ålder 1983.

Resultaten visar, att barn som växer upp i en familj med socialbidrag, men utan andra allvarliga sociala problem, inte utvecklar någon "bidragstagaranda". Däremot kan fattigdom under uppväxten, i kombination med andra problem öka sannolikheten för att flera generationer efter varandra skall uppbära socialbidrag.

## Värdeförändringar

Inom ungdomsforskningen, men också i den allmänna debatten, har det de senaste decennierna diskuterats om det håller på att ske långsiktiga attitydförändringar bland de unga, vilket skulle ha som konsekvens att vissa ungdomar väljer en livsstil som för med sig att de tidvis får försörjningssvårigheter.

En ståndpunkt är att det förekommer generella värderingsförskjutningar hos ungdomsgruppen, där attityder, preferenser och beteenden kommit att förskjutas från en materialistisk till en postmaterialistisk inställning.<sup>14</sup> Postmaterialismen karaktäriseras bl.a. av internationalism, rörlighet och självorganisation istället för acceptans av hierarkier. Vidare prioritering av kreativitet före produktivitet, ointresse för ekonomiska systemfrågor och prioritering av jämställdhet och könsfrågor. Det finns andra värden i livet än att arbeta, tjäna pengar och uppnå en position i samhället. Som en konsekvens av dessa värderingsförskjutningar väljer en del ungdomar, enligt tesen, en speciell livsstil med en lösare anknytning till arbetsmarknaden, för att i stället inrikta sig på andra aktiviteter som är viktiga enligt det postmaterialistiska konceptet, t.ex. att resa utomlands, att utveckla kulturella aktiviteter och att utveckla relationer och kommunikation med andra människor som också är viktigt för postmaterialisterna.

Ungdomarna skulle periodvis kunna arbeta hårt i tillfälliga arbeten för att tjäna mycket pengar, för att sedan kunna resa ut i världen och skaffa sig olika upplevelser; eller att de varvar arbete och t.ex. folkhögskolestudier för att utveckla sig själva, utan att titta så mycket på den framtida karriären eller den framtida arbetsmarknaden. Detta livsätt för naturligtvis stor osäkerhet med sig och kan innebära att ungdomarna tidvis måste söka socialbidrag eller varva socialbidrag med arbetsinkomster.

Ungdomarna väljer enligt detta synsätt inte medvetet socialbidrag, utan som en följd av värderingsförskjutningarna väljer de en bestämd livsstil som får till konsekvens att de behöver uppbära socialbidrag. Värderingsförskjutningarna har också setts som en följd av den förändrade arbetsmarknadssituationen. Finns det inga jobb kommer inte ungdomar att värdera arbete och ekonomisk framgång särskilt högt.

14. Åke Andersson m.fl. (1994) använder bl.a. begreppet postmaterialistisk inställning.

Detta är dock en ganska komplicerad diskussion, och forskarna är långt ifrån eniga om att värderingsförskjutningar sker (se t.ex. Andersson m.fl. 1994, SOU 1994:73).

Lena Schröder (1991), som har analyserat orsakerna till och åtgärder mot ungdomsarbetslösheten, visar att diskussionen om ungdomars värderingsförskjutningar också har givit avtryck inom arbetsmarknadspolitiken, där det diskuteras om inte vissa ungdomsgrupper föredrar tillfälliga arbeten, med dåliga framtidsutsikter på en sekundär arbetsmarknad, framför fasta arbeten inom industrin eller vården.

I diskussionen i massmedia har ofta värderingsförskjutningar tagits till utgångspunkt för att ungdomar inte i lika hög utsträckning som äldre skulle ha ett motstånd mot att söka hjälp. De ser socialbidraget som en rättighet, och förknippar det inte med skuld och skam lika mycket som föräldragenerationen. En del bidragshandläggare har vittnat om att de yngre är mer fordrande än äldre och betonar sina rättigheter (Ds S 1987:2). I och med att en stor andel ungdomar i dag erhåller socialbidrag, har socialbidraget avdramatiserats. Det blir svårare att se det som en marginell företeelse, enligt dessa synpunkter. Ungdomar har, enligt detta resonemang, börjat överge föräldragenerationens uppfattningar om att pengar i första hand skall förtjänas genom eget arbete. Attitydförändringarna har också satts i samband med uppfattningar om att de sociala nätverken håller på att upplösas i dagens samhälle och att kontakterna mellan generationerna håller på att försvagas. Vid ekonomiska problem väljer de yngre att utnyttja socialbidrag istället för att vända sig till föräldragenerationen för hjälp.

Inom forskningen finns det ett ganska litet stöd för sådana uppfattningar. För det första är det oklart om det verkligen håller på att ske några drastiska värderingsförändringar bland de yngre. För det andra vet vi inte vad det skulle betyda för socialbidragskostnaderna i stort, om vissa ungdomar skulle välja en livsstil med en lösare förankring till arbetsmarknaden. För det tredje finns ett mycket litet stöd för att ungdomsgruppen skulle ha en annorlunda inställning till socialbidraget än äldre. Generellt sett finns det i samhället fler hushåll som troligen skulle vara berättigade till hjälp, än som söker sådan hjälp, och fler människor ligger under existensminimum än som får socialbidrag (Vogel m.fl. 1987). Flera studier (t.ex. Bergmark 1987, 1991, Gustafsson 1987, Rantakeisu, Starrin & Hagquist 1996, Furåker 1997) visar att de yngre i lika hög utsträckning som äldre har känslor av skam och nederlag i



samband med socialbidrag, och andra undersökningar tyder på att motståndet mot att söka socialbidrag är lika stort i ungdomsgruppen som i befolkningen i sin helhet.

## Avslutande reflektion

När vi talar om ungdomar med socialbidrag måste vi, liksom när vi talar om den välfärdspolitiska utvecklingen i övrigt, skilja mellan olika nivåer: *en överordnad nivå* där strukturella förhållanden är verksamma, *en organisatorisk nivå* som implementerar välfärdspolitiken och *en individuell nivå* som handlar om de unga bidragstagarna. Som när det gäller andra sociala problem måste vi se hur nivåerna samverkar. Jag har huvudsakligen lyft fram strukturella förhållanden som förklaringar i detta kapitel, dvs. långsiktiga förändringar, som innebär att yrkesetableringen har senarelagts för ungdomar de senaste decennierna och under 1990-talets höga ungdomsarbetslöshet.

Synsättet kan förefalla utesluta möjligheten att de organisationer som skall implementera välfärdspolitiken skulle ha någon betydelse, eller att socialbidragsungdomarna själva skulle kunna agera. Jag menar inte att dessa förhållanden inte skulle ha någon betydelse, även om jag inte studerat dessa. Det finns många led mellan strukturella förhållanden och enskilda ungdomars beslut att söka socialbidrag. Det finns t.ex. skillnader i hur olika kommuner tar hand om de unga bidragstagarna och ordnar sysselsättning åt dem. Inom de ramar som strukturerna och välfärdspolitiken anger gör också de unga egna val. De är inte bara offer eller strukturernas fångar. De kan använda sig av olika kulturella strategier för att gestalta sina liv. Det kan t.ex. ha blivit mer legitimt bland arbetslösa ungdomar att söka socialbidrag. Det finns således ingenting som tyder på att ungdomar med socialbidrag bara är passiva offer och drabbade. De söker också, när det inte finns plats för dem på arbetsmarknaden, nya vägar till vuxenlivet i relation till familjen och samhället. Paul Willis (1986, 1988, 1989, 1990) har, som jag tidigare nämnt, gjort en kartläggning av arbetslösa och bidragsberoende ungdomars situation i Wolverhampton i Storbritannien. Han visar hur ungdomar som inte kan få ett arbete försöker hitta alternativa sysselsättningar, som kan ge mening åt livet. De gör det bästa av situationen och kan därför inte bara ses som offer. Han menar att det är fel att en-

bart utgå från ett marginaliseringsperspektiv, eftersom ungdomarna söker undvika marginalisering genom att använda de möjliga vägar till vuxenhet som står öppna för dem, med de bestämda strukturella förutsättningar som finns.

När vi diskuterar de här frågorna måste vi dock ha klart för oss, att forskningen är mycket bristfällig om ungdomars agerande och val samt vad det innebär i ett långsiktigt perspektiv att börja sitt vuxenliv genom att hänvisas till socialbidragssystemet. Vi kan inte dra alltför långtgående slutsatser, eftersom vi saknar kunskaper.

# Referenser

- Adams, R. m.fl. (red.) (1998). *Social Work. Themes, Issues and Critical Debates*. London: Macmillan.
- Agar, M. (1985). *Institutional discourse. Text, 5*, 147–168.
- Ahlström, R. (1998). Overindebtedness Affects Health – what are the costs to Society? I *Money Matters*, 98:3, s. 18–22.
- Albaek, E. (1988). *Fra sandhed till information. Evalueringsforskning i USA – før og nu*. Akademisk forlag, København.
- Anderson, M. m.fl. (1994). *The Social and Political Economy of the Household*. Oxford University Press.
- Andersson, I. m.fl. (1995). *I och ur skuldfällan. Slutrapport från en förstudie av frivillig skuldsanering*. Institutet för tvärvetenskapliga studier av människors villkor, Göteborgs Universitet.
- Andersson, Å., Fürth, T. & Holmberg, I. (1994). *70-talister, Om värderingar förr, nu och i framtiden*, Natur och Kultur: Stockholm.
- Arnell Gustafsson, U. (1991). Ungdomars arbetsliv. *Socialmedicinsk tidskrift*, nr 7–8.
- Arnell Gustafsson, U. (1993). *Från låg till hög arbetslöshet. Något om individuella och samhällsstrukturella konsekvenser*. Rapport nr 2 från AMS vetenskapliga expertråd. Arbetsmarknadsstyrelsen: Stockholm.
- Arnell Gustafsson, U. (1994). Finns arbetslivet i ungdomsforskningen? *Ungdomstid*, nr 4.
- Arnstberg, K. (1989). *Socialarbetare*. Lund: Studentlitteratur.
- Axelsson, C. (1992). *Hemmafrun som försvann. Övergången till lönearbete bland gifta kvinnor i Sverige 1968–1981*, Stockholm, Institutet för social forskning.
- Axelsson, M. (1996) ... och dom som inte har. Stockholm: Tiden/Athena.
- Baldock, J. & Prior, D. (1981). Social workers talking to clients: a study of verbal behaviour. *British Journal of Social Work*, 11, 19–38.
- Barnow, B. S. (1987). The Impact of CETA Programs on Earnings: A Review of the Literature. *Journal of Human Resources*, Vol. 22(2): 157–193.
- Bartlett, H. (1958). Toward Clarification an Improvement of Social Work Practice. *Social Work*. 3: 3–9.
- Barty-King, H. (1991). *The Worst Poverty: A history of debt and debtors*. Alan Sutton Publ.
- Baum, E. B. (1991). When the Witch Doctors Agree: The Family Support Act and Social Science Research. *Journal of Policy Analysis and Management*, 10(4): 603–615.

- Bauman, Z. (1998). *Work, Consumerism and the New Poor*. Buckingham: Open University Press.
- Bayne, R. m.fl. (red.) (1998). *New Directions in Counselling*. London: Routledge.
- Bell, S. H.; Orr, L. L., Blomquist, J. D. & Cain, G. G. (1995). *Program Applicants as a Comparison Group in Evaluating Training Programs*. Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Berg Sörensen, T. (1995). *Den sociale samtale – mellem klienter og sagsbehandlere*. Århus: Forlaget Gestus.
- Berg, I. K. (1996). *Att lösa alkoholproblem: en lösningsfokuserad metod*. Humanistiska förlaget, Munka-Ljungby.
- Berge, A. (1995). *Medborgarrätt och egenansvar. De sociala försäkringarna i Sverige 1901–1935*. Lund: Arkiv.
- Bergmark, Å. & Lundström, T. (1998). Metoder i socialt arbete. Om insatser och arbetssätt i socialtjänstens individ- och familjeomsorg. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 5, 291–314.
- Bergmark, Å. & Lundström, T. (1998). Socialhögskolorna och metoder i socialt arbete. *Socionomens forskningsupplement*, 9, 68–81.
- Bergmark, Å. (1987). *Bara pengar. En studie av renodlad socialbidragshandläggning i Eskilstuna*. Institutionen för socialt arbete – Stockholms universitet.
- Bergmark, Å. (1991). *Socialbidrag och försörjning. En studie av bidragstagande bland ensamstående utan barn*. Rapport nr 55. Socialhögskolan, Stockholms Universitet.
- Bergmark, Å. (1993). Den värdige hjälptagaren i historisk belysning. I *De ekonomiska trygghetssystemen – i ett historiskt och ekonomiskt perspektiv*. FKF-debatt. Stockholm: Försäkringskassaförbundet.
- Bergmark, Å. (1994). Socialbidragen i den nya socialtjänsten. I Pettersson, U. *Socialtjänstens klientarbete. Från vision till marknad?* Studentlitteratur, Lund.
- Bergmark, Å. (1995). *Prioriteringar i socialtjänsten – rättvisa och ekonomi*. Institutionen för socialt arbete – Stockholms universitet.
- Bergmark, Å. (1997). Sex sätt att värdera socialbidrag. I Socialstyrelsen *11 röster om socialbidrag*. SoS-rapport 1997:5. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Bergmark, Å. (1998). *Nyckelbegrepp i socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur.
- Bernler, G. & Johnson, L. (1995). *Den sociala journalen. II: Tre bilder av socialtjänstens klient*. Institutionen för socialt arbete - Göteborgs universitet.
- Berthoud, R. & Kempson, E. (1992). *Credit and Debt*. London: Policy Studies Institute.
- Billquist, L. (1997). Byråkrati och personligt bemötande – studier av tidsbeställning. *Socialvetenskaplig Tidskrift*, årgång 4, nr 2, s. 14–29, 1997.
- Björklund, A. & Moffitt, R. (1987). Estimation of Wage Gains and Welfare Gains in Self-Selection Models. *Review of Economics and Statistics*, 69:42–49.
- Björklund, A. (1988). What Experiments are Needed for Manpower Policy? *Journal of Human Resources*, 23: 267–277.
- Björklund, A. (1989). *Klassiska experiment inom arbetsmarknadspolitiken*. Stockholm: Industrins utredningsinstitut.

- Björklund, A. (1991). Evaluation of Labour Market Policy in Sweden. I *Evaluating Labour Market and Social Programmes: The State of a Complex Art*. Paris: OECD.
- Björklund, A., Edebalk P. G., Ohlsson, R. & Söderström, L. (1998). *Välfärdspolitik i kristid – håller arbetslinjen?* SNS förlag: Stockholm.
- Björklund, A., Edin, P. A., Holmlund, B. & Wadensjö, E. (1996). *Arbetsmarknaden*. Stockholm: SNS Förlag.
- Blindenbacher, R. J. (1997). *Organisationsstrukturen sozialer Einrichtungen. Ein Strukturierungsprogramm zur Steigerung der Wirksamkeit Sozialer Arbeit*. Verlag Paul Haupt Bern, Stuttgart, Wien.
- Bocock, R. (1993). *Consumption. Key Ideas*. London: Routledge.
- Boruch, R. F. (1997). *Randomized Experiments for Planning and Evaluation*. Thousand Oaks: Sage.
- Bradshaw, J. (1972). The concept of social need. *New Society*, vol 19: 640–643.
- Bramstång, G. (1985). *Sociallagstiftningen. En kommentar till socialtjänstlagen, lagen om vård av unga samt lagen om vård av missbrukare*. Norstedt & Söner, Stockholm.
- Buhmann, B., Rainwater, L., Schmaus, G. & Smeeding, T.M. (1988). Equivalence Scales, Well-Being, Inequality and Poverty: Sensitivity Estimates Across ten Countries Using the Luxembourg Income Study (LIS) Database. *Review of Economic and Wealth*, 34(2), June:115–42.
- Burtless, G. & Orr, L.L. (1986). Are Classical Experiments Needed for Manpower Policy? *Journal of Human Resources*, 21(4): 607–639.
- Burtless, G. (1995). The Case for Randomized Field Trials in Economic and Policy Research. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9(2): 63–84.
- Byberg, I. (1998). *Arbetsmetoder och socialbidrag*. SoS-rapport 1998:11. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Börjeson, M. (1995). Från arbetsmarknadspolitik till ungdomspolitik. I Bergqvist, Petersson, Sundkvist (red.) *Korsvägar. En antologi om möten mellan unga och institutioner förr och nu*. Symposium: Stockholm/Stehag.
- Caplovitz, D. (1967). *The Poor Pay More*. New York: The Free Press.
- Caplovitz, D. (1979). *Making Ends Meet*. London.
- Carle, J. & Julkunen, I. (red) (1997). *Arbetslöshetens villkor: om ungdom, arbetslöshet och marginalisering i 1990-talets Norden*. Nord 1997:19, Köpenhamn: Nordiska ministerrådet: Stockholm: Fritze.
- Carle, J. (1992). *Ungdomsarbetslöshet, välfärd och livsstil*, Sociologiska institutionen vid Göteborgs universitet, Monograph. 48: Göteborg.
- Carle, J. (1994). Fullvärdiga medborgare utan arbete. Arbetslösa ungdomar i Norden. I *Ungdomstid*, nr 4.
- Carlsson, G. (1954). *Statistik och orsaksforskning*. Sociala meddelanden nr 9/1954. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Cedersund, E. & Säljö, R. (1993). Bureaucratic discourse, conversational space and the concept of voice. *Semiotica*, 97, 79–101.
- Cedersund, E. & Säljö, R. (1994). Running a bit low on money. Reconstructing financial problems in the social welfare interview. In W. M. Sprondel (Hrsg) *Die*

- Objektivität der Ordnungen und ihre kommunikative Konstruktion.* (pp. 226–260). Frankfurt: Suhrkamp.
- Cedersund, E. (1992). *Från personligt problem till administrativt beslut. Att ansöka om ekonomiskt bistånd.* (Avh.) SIC 33. Linköpings universitet: Tema Kommunikation.
- Corrigan, P. (1997). *The Sociology of Consumption.* Sage.
- Cosis Brown, H. (1998). Counselling. I Adams m.fl. (1998) *Social Work. Themes, Issues and Critical Debates.* London: Macmillan.
- Cross, G. (1993). *Time and Money. The Making of Consumer Culture.* London: Routledge.
- Cullberg, J. (1984). *Dynamisk psykiatri.* Stockholm: Natur och Kultur.
- Dalberg-Larsen, J. (1984). *Rettsstaten, velfærdsstaten og hvad så?* Akademisk Forlag, København.
- Danziger, S. H., Sandefur, G. D. & Weinberg, D. H. (eds) (1994). *Confronting Poverty – Prescriptions for Change.* Cambridge: New York: Sage Foundation & Cambridge: Harvard University Press.
- Danziger, S. H. & Weinberg, D. H. (1994). The Historical Record: Trends in Family Income, Inequality and Poverty. In Danziger et al. (1994). *Fighting Poverty.*
- de Shazer, S. (1994). *Spel med skillnad: grundläggande idéer bakom den lösningsfokuserade korttidsterapin.* Mareld, Stockholm.
- Dellgran, P. & Höjer, S. (1999a). *Kunskapandets villkor och gestalt.* Stockholm: CUS, Socialstyrelsen.
- Dellgran, P. & Höjer, S. (1999b). När studenten själv får välja. Om uppsatser i socionomutbildningen och dess roll för professionaliseringen av det sociala arbetet. *Socionomens Forsknings supplement*, 1999:5, s. 30–48.
- Dellgran, P. (1992). *Socialpolitikens ambitioner eller de fattigas strategier? Om kommunala skillnader i ungdomars socialbidragstagande,* Institutionen för socialt arbete, Rapport 1992:3, Göteborgs universitet, Göteborg.
- Denvall, V. & Jacobson, T. (red) (1998). *Vardagsbegrepp i socialt arbete. Ideologi, teori och praktik.* Stockholm: Norstedts Juridik.
- Drew, P. & Heritage, J. (1992). Introduction. In Drew, P. & Heritage, J. (Eds.) *Talk at Work. Interaction in institutional settings.* London: Routledge.
- Ds S 1969:9 *Socialhjälpen i län och kommuner.* Stockholm: Socialdepartementet.
- Ds S 1987:2 *Om socialbidrag – analyser av utvecklingen under 1980-talet.* Stockholm: Socialdepartementet.
- Eardeley, T., Bradshaw, J., Ditch, J., Gough, I. & Whiteford, P. (1996A). *Social Assistance in OECD Countries: Synthesis Report,* London: HMSO, Department of Social Security Research Report No 46.
- Eardeley, T., Bradshaw, J., Ditch, J., Gough, I. & Whiteford, P. (1996B). *Social Assistance in OECD Countries: Country Reports,* London: HMSO, Department of Social Security Research Report No 47.
- Edebalk, P. G. (1996). *Välfärdsstaten träder fram. Svensk socialförsäkring 1884–1955.* Lund: Arkiv.
- Edvardsson, B. (1996). *Kritisk utredningsmetodik.* Liber, Stockholm.

- Ekberg, J. & Andersson, L. (1995). *Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter*, Ds 1995:68 ESO, Finansdepartementet, Stockholm.
- Ekberg, J. & Gustafsson, B. (1995). *Invandrare på arbetsmarknaden*, Stockholm, SNS-förlag.
- Eliasson, R. & Sunesson, S. (1990). Om utvärderingsforskningens ideal och realiteter. I Eliasson, R. m.fl. (red) *Den värderande blicken. Om utvärdering i socialt arbete*. Studentlitteratur, Lund.
- Elliot, R. (1994). *New Directions in Consumer Psychology*. From Cognition to Culture. Routledge.
- Elster, J. (1992). *Local Justice. How Institutions Allocate Scarce Goods and Necessary Burdens*. Harvard University Press, Cambridge, Ma.
- En åtgärdad generation* (1994): Ungdomstid, nr 4.
- Eneroth, B. (1987). Ekonomiska problem som levnadsmönster. I *Bryt den onda cirkeln*. Konsumentverket, Stockholm.
- Erickson, F. & Schultz, J. (1982). *The counsellor as gatekeeper. Social interaction in interviews*. New York: Academic Press.
- Ericson, B., Wickström, E. (1998). *En utvärderande studie av ekonomienhetens mottagningsfunktion*. Rapport jan.1998. Columbus. Forskning och socialt arbete i samverkan. Linköpings kommun och Linköpings universitet. Tema Kommunikation.
- Erikson, R. (1984). Uppväxtvillkor under 1900-talet. I Erikson, R & Åberg, R (red) *Välfärd i förändring*. Prisma: Stockholm.
- Esping, H. (1984). Göra individuell förnuft av de allmänna reglerna – uppgift för gräsrotsbyråkrat. I: *Tiden* nr 2, 1984.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Falk, P. & Campbell, C. (red) (1997). *The Shopping Experience (Theory, Culture & Society)*. Sage.
- Fattigvårdskommittén (1915). *Statistiska undersökningar rörande den svenska fattigvården*. Del 2. Betänkande.
- Fattigvårdskommittén (1915). *Statistiska undersökningar rörande den svenska fattigvården*. Del 3. Betänkande.
- Featherstone, M. (1991). *Consumer Culture & Postmodernism*. Sage.
- Feltham, C. (red) (1997). *The Gains of Listening: Perspectives on counselling at work*. Buckingham: Open University Press.
- Ferge, Z. & Kohlberg, J.-I., (red) (1992). *Social Policy in a Changing Europe*. Campus/Westview.
- Ferge, Z. m.fl. (1995). *Social Costs of Transition*. Institut for Human Sciences, Vienna.
- Finansdepartementet (1994). *En social försäkring*. Ds 1994:81. Stockholm.
- Finansdepartementet (1996). *Fördelningspolitisk redogörelse*. Prop. 97:1, Bilaga 4.
- Ford, J. (1988). *The Indebted Society. Credits and Defaults in the 1980'ies*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Fournier, D. M. (1995). *Reasoning in evaluation: Inferential Links and Leaps*. New Directions for Program Evaluation, no. 68. Jossey-Bass, San-Francisco.

- Fraker, T. & Maynard, R. (1987). The Adequacy of Comparison Group Designs for Evaluation of Employment-Related Programs. *Journal of Human Resources*, Vol. 22(2):194–227.
- Franzén, E. (1997). *Socialbidrag och invandrare*, Socialvetenskaplig tidskrift 4, 279–304.
- Fredin, E. (1993). *Dialogen i socialt arbete*. (Avh). SIC 36. Linköpings universitet: Tema Kommunikation.
- Fridberg, T. (1993). *Langvarig socialhjälp i Norden*, København, Socialforskningsinstitutet. Rapport 93:10.
- Fridberg, T. (edit) (1993). *On Social Assistance in the Nordic Capitals*, Copenhagen, Socialforskningsinstitutet och Nordisk Ministerråd.
- Friedlander, D. & Burtless, G. (1995). *Five Years After: The Long-Term Effects of Welfare-To-Work Programs*. New York: Russell Sage Foundation.
- Friedlander, D. & Gueron, J. M. (1992). Are High-Cost Services More Effective than Low-Cost Services? I Manski & Garfinkel .
- Friedlander, D. & Robins, P. K. (1995). Evaluating Program Evaluations: New Evidence on Commonly Used Nonexperimental Methods. *American Economic Review*, Vol. 85(4):923–937.
- Friedlander, D.; Greenberg, D. H. & Robins, P. K. (1997). Evaluating Government Training Programs for the Economically Disadvantaged. *Journal of Economic Literature*, Vol. 35:1809–1855.
- Furåker, B. (1996). Förvärsarbete och försörjning. I *Socialvetenskaplig tidskrift*, nr 1.
- Furåker, B. (1997). Arbetslinjen, socialbidrag och massarbetslöshet. I *11 röster om socialbidrag* SoS-rapport 1997:5, Socialstyrelsen.
- Ganetz, H. & Lövgren, K. (red) (1991). *Om unga kvinnor: identitet, kultur och livsvillkor*. Lund: Studentlitteratur.
- Gershuny, J. (1983) *Social Innovation and the Division of Labour*. Oxford University Press.
- Greenberg, D. & Wiseman, M. (1992). What Did the OBRA Demonstrations Do? In Manski & Garfinkel *Evaluating Welfare and Training Programs*. Cambridge: Harvard University Press 1992.
- Grote, H. & Allen, P. (1998). *Can Money Advice be Standardised across Europe?*. Paper presenterat på konferens i Cork, Irland 1998.
- Grubb, W. Norton. (1996). *Learning to Work: The Case for Reintegrating Job Training and Education*. New York: Russell Sage Foundation.
- Gueron, J. M. & Pauly, E. (1991). *From Welfare to Work*. New York: Russell Sage Foundation.
- Gueron, J. M. (1987). Reforming Welfare with Work. *Public Welfare*, Fall 1987.
- Gueron, J. M. (1995). Work Programs and Welfare Reform. *Public Welfare*, Summer 1995.
- Gunnarsson, E. (1993). *I välfärdsstatens utmarker – om socialbidrag och försörjning bland ensamstående utan barn*. Rapport nr. 64. Socialhögskolan, Stockholms Universitet.



- Gustafsson, B. & Voges, W. (1998). Contrasting Welfare Dynamics: Germany and Sweden. In Leisering, L. & Walker, R. (edit) *The Dynamics of Modern Society*, Bristol: The Policy Press.
- Gustafsson, B. (1983). *Socialhjälpens bestämningsfaktorer*. DSF projekt 1983:1. Stockholm: Delegationen för social forskning.
- Gustafsson, B. (1984). *En bok om fattigdom*. Lund: Studentlitteratur.
- Gustafsson, B. (1987). Som ett isberg? Om underutnyttjande av socialbidrag. I *Nordiskt socialt arbete*, nr 3 1987.
- Gustafsson, B. (1987a). *Ett decennium av stagnerande realinkomster*: Rapport 54, Statistiska centralbyrån, Utredningsinstitutet: Stockholm.
- Gustafsson, B. (1993). Vålfärdens rötter – om det gamla försörjningsskydds nätet och dess arvtagare. I *De ekonomiska trygghetssystemen – i ett historiskt och internationellt perspektiv*. Rapport från ett forskarseminarium. Stockholm: Försäkringskassaförbundet.
- Gustafsson, B. (1994). Ekonomisk fattigdom i Sverige sedan mitten av 1970-talet. *Socialvetenskaplig tidskrift* 1 (4).
- Gustafsson, B. (1997). Invandrarnas försörjning. I *Mångfald och ursprung*, Statens Invandrarverk.
- Gustafsson, B., Zamanian, M. & Aguilar, R. (1990). *Invandrare och försörjning*, Göteborg; Daidalos.
- Gustafsson, B.; Hydén, L.-C. & Salonen, T. (1990). *Beslut om socialbidrag i storstäder*. Sekr. för sociala studier. 1990:4. Malmö: Malmö socialförvaltning.
- Hagström, T. & Selander, U. B. (1990). *Ungdomar, arbetsliv, framtid*. Arbetsmiljöinstitutet, Solna.
- Hagström, T. & Selander, U. B. (1994). *Ungdomar, arbetsliv, framtid. Intervjuer med elva nyckelpersoner*. Arbetsmiljöinstitutet, Solna.
- Hagström, T. (1990). *Ungdomars livsstilar och förhållningssätt till arbete*. Arbetsmiljöinstitutet 1990:42.
- Hagström, T. (1991). *Ungdomars livsstilar och arbetslivets krav. En forskningsöversikt*. Arbetsmiljöinstitutet 1991:19.
- Haines, J. (1978). *Skills and Methods in Social Work*. Trowbridge & Esher, London.
- Hall, C., Sarangi, S., & Slembrouck, S. (1997). Moral construction in social work discourse. In B. Gunnarsson, P. Linell, & B. Nordberg (Eds.), *The construction of professional discourse*. (pp. 265–291). London: Longman.
- Halleröd, B. & Heikkilä, M. (1999). Poverty and Social Exclusion in the Nordic Countries. In M. Heikkilä, B. Hvinden, M. Kautto, S. Marklund & N. Ploug (eds.) *The Welfare State in a Colder Climate*. Forthcoming, Routledge.
- Halleröd, B. (1991). *Den svenska fattigdomen: en studie av fattigdom och socialbidragstagande*. Arkiv, Lund.
- Halleröd, B. (1992). Fattigdom och socialbidragstagande. *Nordiskt socialt arbete* 12(4):17–32.
- Halleröd, B. (1994). *Poverty in Sweden: A New Approach to Direct Measurement of Consensual Poverty*. Umeå Studies in Sociology, No 106, university of Umeå.

- Halleröd, B. (1995a). Making Ends Meet: Perception of Poverty in Sweden. *Scandinavian Journal of Social Welfare*. 4:174–89.
- Halleröd, B. (1995b). The Truly Poor: Indirect and Direct Measurement of Consensual Poverty in Sweden. *Journal of European Social Policy*. 5(2):111–29.
- Halleröd, B. (1996b). Generell välfärd eller selektiv fattigvård? I J. Palme & I. Wennemo (eds.) *Generell välfärd: Hot eller möjligheter*. Valfärdsprojektet, kunskap/fakta, Nr 3, Stockholm, Nordsteds Tryckeri AB.
- Halleröd, B. (1997a). Fattigdom och materiell deprivation: En empirisk analys. I J. Vogel & L. Häll (eds.) *Välfärd och ojämlikhet i 20-års perspektiv 1975–1995*. Statistiska Centralbyrån, Rapport 91.
- Halleröd, B. (1997b). Lika hushåll, olika ekonomi; Ekonomiska problem bland samboende män och kvinnor. I G. Ahrne & I. Persson (eds.) *Familj, makt och jämställdhet*. SOU 1997:138. Fritzes, Stockholm.
- Halleröd, B. (1998b). Poor Swedes, Poor Britons: A Comparative Analysis of Relative Deprivation. In H.J. Andreß (ed) *Empirical Poverty Research in a Comparative Perspective*. Ashgate Publishing Ltd, Aldershot.
- Hallström, N. E. (1989). *Lagen om ungdomslag i beslut och genomförande*. Stockholm's Studies in Politics, nr 36, Stockholms universitet.
- Hammarström, A. (1995). Ung och arbetslös. *FKF-fakta*, Rapport från forskarseminariet i Umeå 1995.
- Hammer, T. (1992). Arbejdslöshed och marginalisering bland unga. *Tidskrift för samfunnsforskning*, nr 33.
- Hartropp m.fl. (1987). *Families in debt – the nature, causes and effects of debt problems and policy proposals for their alleviation*. Cambridge Jubilee Centre Publications.
- Hasenfeld, Y. (1983). *Human service organizations*. University of Michigan.
- Heckman, J. J. & Hotz, V. J. (1989). Choosing Among Alternative Nonexperimental Methods for Estimating the Impact of Social Programs: The Case of Manpower Training. *Journal of the American Statistical Association*, Vol. 84 (408): 862–880.
- Heckman, J. J. & Robb, R. (1985). Alternative Methods for Evaluating the Impact of Interventions. I Heckman & Singer *Longitudinal Analysis of Labor Market Data*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heckman, J. J. & Singer, B. (1985). *Longitudinal Analysis of Labor Market Data*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heckman, J. J. & Smith, J. A. (1995). Assessing the Case for Social Experiments. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9(2): 85–110.
- Heckman, J. J. & Smith, J. A. (1999). *The Pre-program Earnings Dip and the Determinants of Participation in a Social Program: Implications for Simple Program Evaluations Strategies*. Working Paper 6983. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Heikkilä, M. (1991). Poverty and Accumulation of Welfare Deficit. In J. Lehto. (ed) *Deprivation, Social Welfare and Expertise*, Research Report No. 7, National Agency for Welfare and Health, Helsinki.

- Hellman, J. & Kristersson, U. (1994). *Non-working generation*. Timbro/Gotab: Stockholm.
- Hellners, T. & Mellqvist, M. (1995). *Skuldsaneringslagen. En kommentar*. Stockholm: Fritzes.
- Hermodsson, A. (1998). *Klientdemokrati – vision och verklighet*. Diss. Institutionen för socialt arbete – Stockholms universitet.
- Holgersson, L. (1997). *Socialpolitik och socialt arbete*. Stockholm: Nordstedts Juridik.
- Holmström, L. & Nilsson, K. (1985). *Ungdomar och socialbidraget: en aktundersökning i Sundsvall*. Umeå universitet.
- House, E. R. (1981). Grundförutsättningar för olika utvärderingsmodeller. I Franke-Wikberg, S & Lundgren, U.P (red) *Att värdera utbildning. Del 2*. Wahlström & Widstrand, Stockholm.
- Huls, N. (1993). Towards an European Approach to Overindebtedness of Consumers. In *Journal of Consumer Policy* 16, s. 215–234.
- Hultqvist, P. (1965). Kommunernas fattigvård och finanser 1874–1917. I *Scandia* band 31 häfte 2. Stockholm.
- Hydén, L. C. (1987). *På spaning efter det sociala arbetet. En essä*. Stockholm: Stockholms socialförvaltning
- Hydén, L. C. (1988). *Fredagsarbete. Scener från en socialvårdsbyrå*. FoU-byrån, nr 86. Stockholm: Stockholms socialförvaltning.
- Hydén, L. C. (1991). *Byråkrati och moral*. Stockholms socialförvaltning, FoU-byrån. 1991:7.
- Hydén, L. C. (1997). De otaliga berättelserna. In L. C. Hydén & M. Hydén (red.), *Att studera berättelser. Samhällsvetenskapliga och medicinska perspektiv*. Stockholm: Liber. (b)
- Hydén, L. C. (1997). The Institutional Narrative as Drama. In B. Gunnarsson, P. Linell, & B. Nordberg (Eds.), *The Construction of Professional Discourse*. (pp. 245–264). London: Longman. (a)
- Hydén, L. C. (1996). Applying for Money. The Encounter Between Social Workers and Clients as a Question of Morality. *British Journal of Social Work*, 26, 843–860.
- Hydén, L. C. (1996). Att besluta om socialbidrag. *Socialvetenskaplig Tidskrift*, 3, 180–194.
- Hydén, L. C., Kyhle Westermark, P. & Stenberg, St.-Å. (1995). *Att besluta om socialbidrag, en studie i 11 kommuner*. CUS-skrift 1995:1, Stockholm.
- Hydén, L. C. (1999). Talk about money. Studying the interaction between social worker and client. *International Journal of Social Welfare*, 8, 143–154. (a)
- Hydén, L. C. (1999). *Who? Identity in Institutional Contexts*. Arbetsrapport 1999:3. Linköpings universitet: Tema Kommunikation. (b)
- Hörnqvist, M. (1994). Att bli vuxen i olika generationer. *Vardagens villkor. Levnadsförhållanden i Sverige under tre decennier* (red. Fritzell, J & Lundberg, O) Brombergs: Stockholm.
- Iivari, J. & Heinonen, M. (1997). *Debt adjustment in court or debt settlement in negotiation?* Paper presenterat på konferens i Alunako, Finland 1997.

- Inghe, G. (1960). *Fattiga i folkhemmet. En studie av långvarigt understödda i Stockholm*. Stockholm: Stockholms kommunalförvaltning.
- Inquiry Commission on Poverty (1997). *Poverty in Italy 1980–1995*, Presidency of the Council of Ministers. Department of Information and Publishing.
- Isaksson, K., Stål, R. & Svedberg, L. (1993). *Utan jobb och utan pengar*. SoS-rapport 1993:5, Socialstyrelsen, Stockholm.
- Jacobson, T. (1998). Professionalisering. I Denvall, V. & T. Jacobson (red). *Vardagsbegrepp i socialt arbete. Ideologi, teori och praktik*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Jacobson-Libietis, V. & Jonasson, I. (1997). *Att få bidra eller bidrag? Uppföljning av 1991 års kommunplacerade flyktingar*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Jansson, L. (1998). En studie av metodinslag i socialbidragshantering. I Mosesson, M. & Jönsson, L.R. (red): *Socialbidragshantering – metoder och modeller*. Meddelanden från Socialhögskolan, Lunds universitet, 1998:6.
- Johansson, R. (1992). *Vid byråkratins gränser. Om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterad arbete*. Arkiv avhandlingsserie 39.
- Jonasson, I. (1996). *Långvariga socialbidragstagare*, Stockholm, Institutionen för Socialt Arbete, Stockholms universitet, Rapport i socialt arbete no 80.
- Jonsson, J. (1991). De lågutbildade – en ny underklass? *Sociologisk forskning* nr 28, 1991 s. 44–64.
- Jonsson, T. B. (1996). Implementering av arbetslinjen inom sjukförsäkringen – konsekvenser för invandrarklienter. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 3, 147–165.
- Jägerskiöld, S. (1955). Från fattigvård till socialhjälp. En studie i socialrättens historia och begreppsbildning. I: *Förvaltningsrättslig tidskrift*, s.252.
- Jönsson, L. R. & Starrin, B. (1998). *Ett annat liv. En studie av arbetslöshetens konsekvenser bland arbetslösa i Skåne*. Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Jönsson, L. R. & Starrin, B. (1999). *I socialt underläge – en explorativ studie av arbetslösa socialbidragssökande*. Meddelande 1999:4, socialhögskolan, Lunds Universitet.
- Kangas, O. & Ritakallio, V. (1998). Different Methods – Different Results? Approaches to Multidimensional Poverty. In H. J. Andreß (ed) *Empirical Poverty Research in a Comparative Perspective*. Ashgate Publishing Ltd, Aldershot.
- Karlsson, O. (1996). *Att utvärdera – mot vad? Om kriterieproblemet vid intressentutvärdering*. HLS förlag, Stockholm
- Karlsson, U. (1995). Uppsalamodellen – ett nygammalt arbetssätt inom socialt arbete. *Nordiskt Socialt Arbete*, 4, 243–257.
- Kempson, E. (1995a). *Life on a Low Income*. York: York Publ.
- Kempson, E. (1995b). *Money Advice and Debt Counselling*. London: Policy Studies Institute.
- Kempson, E. m.fl. (1994). *Hard Times. How poor families makes ends meet*. London: Policy Studies Institute.
- Klingander, B. (1995). Hushållets vardagsekonomi. En explorativ studie av hushåll som avtalat om frivillig skuldsanering. Institutionen för hushållsvetenskap, Göteborgs universitet.

- Klingander, B. (1998). *Nu är jag kanske stark innerst inne. En studie av hushåll som sökt ekonomisk rådgivning hos Konsument-Trollhättan*. Institutionen för hushållsvetenskap, Göteborgs universitet.
- Knutsson, G. & Stridsman, K. (1988). *Fattiga i Sverige*. Allmänna förlaget: Stockholm.
- Kokkin, J. (1998). *Profesjonelt socialt arbeid*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Korpi, W. (1971). *Fattigdom i välfärden*. Stockholm: Tiden.
- KOV (1988). *Ett och ett halvt år senare ... En uppföljning av 231 hushåll i ekonomisk rådgivning inom socialtjänsten i Stockholm och Trollhättan*. Konsumentverket, Stockholm.
- KOV (1989/90). *Hushåll i ekonomisk kris*. Rapport 1989/90:1, Konsumentverket, Stockholm.
- KOV (1996a). *Budgetrådgivning för skuldsatta*. Konsumentverket, Stockholm.
- KOV (1996b). *Utvärdering av skuldsaneringslagen. Organisationsdel*. Konsumentverket, Stockholm.
- KOV (1996c). *Utvärdering av skuldsaneringslagen. Gälldenärers och borgenärers erfarenheter*. Konsumentverket, Stockholm.
- KOV (1996d). *Utvärdering av skuldsaneringslagen. Statistik om skuldsanereringen vid kronofogdemyndigheterna*. Konsumentverket, Stockholm.
- KOV (1996e). *Utvärdering av skuldsaneringslagen. Juridisk del*. Konsumentverket, Stockholm.
- KOV (1996f). *Utvärdering av skuldsaneringslagen. Kommunernas budgetrådgivningsverksamhet*. Konsumentverket, Stockholm.
- Kristersson, U., Hellman, J. & Idegard, T. (1993). *Generationskriget*. Timbro: Stockholm.
- Kullberg, C. (1994). *Socialt arbete som kommunikativ praktik. Samtal med och om klienter*. (Avh.) SIC 115. Linköpings universitet: Tema Kommunikation.
- Kullberg, C. (1996). Swedish fathers and the welfare state institutions. In U. Björnberg & A. Kollind (Eds.), *Men's family relations*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Kullberg, C. (1997). Arbete eller socialbidrag? Socialsekreterares samtal med och om kvinnliga och manliga klienter. I C. Bladh, E. Cedersund, & J. Hagberg (eds.), *Kvinnor och män som aktörer och klienter. Forum för kvinnliga forskares jubileumsskrift*. (pp. 69–97). Linköping: Linköpings universitet.
- Kulturdepartementet (1999). *Begreppet invandrare – användningen i lagar och förordningar*. DS 1999:48.
- LaLonde, R. J. (1986). Evaluating the Economic Evaluations of Training Programs with Experimental Data. *American Economic Review*, Vol. 76(4): 604–620.
- LaLonde, R. J. (1995). The Promise of Public Sector-Sponsored Training Programs. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9(2): 149–168.
- Lamont M & Fournier M (eds) (1992). *Cultivating Differences. Symbolic Differences and the Making of Inequality*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Larsson, A. (1994). Socialbidragstagare – pensionär, invandrare, storstadsbo. *Välfärdsbulletinen*, nr 2.

- Larsson, A. (1994). Ungdomar och socialbidrag. *Välfärdsbulletinen*, nr 1.
- Leiniö, T. L. (1994). Invandrarungdomars etablering. I *Ungdomars välfärd och värderingar*, SOU 1994:73.
- Leisering, L. & Liebfried, S. (1999). *Time and Poverty in the Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lennander, G. (1991). Skuldsanering för privatpersoner. I *Juridisk Tidskrift 1990/91* s. 234.
- Leskinen, J. (1990). *Use of Consumer Credit in the Context of Consumers Way of Life and Personal Situations*. Helsinki.
- Lindbeck, A. (1991). Insider-outsider teorin för sysselsättning och arbetslöshet. I *Ekonomisk Debatt*, nr 2.
- Linell, P. & Fredin, E. (1995). Negotiating Terms in Social Welfare Office Talk. In Firth, A. (Ed.) *The Discourse of Negotiation: Studies of Language in the Workplace*. Oxford: Oxford University Press.
- Linell, P. & Luckmann, T. (1991). Asymmetries in dialogue: Some conceptual preliminaries. In Markova, I. & K. Foppa (Eds.), *Asymmetries in dialogue*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Linell, P. (1990). De institutionaliserade samtalens elementära former: om möten mellan professionella och lekmän. *Forskning om utbildning*, 17, 18–35.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lundquist, L. (1997). *Fattigvårdsfolket. Ett nätverk i den sociala frågan 1900–1920*. Lund: Lund University Press.
- Lundström, T. (1986). *Arbetslösheten och socialvården*. Rapport nr 28. Socialhögskolan, Stockholms Universitet.
- Lunt, P. & Livingstone, S. (1992). *Mass Consumption and Personal Identity*. Buckingham: Open University Press.
- Länsstyrelsen Uppsala län (1993). *Tillsynsärende enligt 68 § socialtjänstlagen*. Beslut nr 502-9816-92. Uppsala.
- Länsstyrelsen Värmland (1997). *SVART på VITT – personliga berättelser om hur det är*. Länsstyrelsens rapport 1997:9. Karlstad.
- Lödemel, I. & Trickey, H. (2000). *An Offer You Can't Refuse*. Workfare in International Perspective. Policy Press.
- Lödemel, I. (1997). *Pisken i arbetslinja. Om iverksetjinga av arbeid for sosialhjelp*. Fafo-rapport 226. Forskningsstifelsen Fafo, Oslo.
- Lödemel, I. (1997). *The Welfare Paradox*. Oslo: Scandinavian University Press.
- MABS (1997). *Information on the Money Advice & Budgeting Service*, Ireland.
- Manski, C. F. & I. Garfinkel. (1992). *Evaluating Welfare and Training Programs*. Cambridge: Harvard University Press.
- Marklund, S. & Svallfors, S. (1986). Välfärd efter prestation – om arbetstvång inom socialförsäkringen. *Nordiskt socialt arbete*, nr 4.
- Marklund, S. (1994). Arbetslöshet – främsta orsaken till socialbidragstagande och marginalisering i Norden. *Social forskning* nr 1.

- Marklund, S. (1997). Svensk socialpolitik i förändring. I *SCB Välfärd och ojämlikhet i ett 20-årsperspektiv 1975–1995*. Levnadsförhållanden Rapport 91. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Marklund, S., Nordenstam, K. & Penton, R. (1984). *Socialvärlden. Om mötet mellan socialarbetare och klienter*. Stockholm: Liber förlag.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and social class and other essays*. Cambridge: Cambridge university press.
- Mattsson, H. (1984). *Den goda förmyndaren. Om samhällets behandling av fattiga*. Stockholm: Liber Förlag.
- Mayer, J. E. (1970). *The client speaks. Working class impressions of casework*. London: Routledge and Kegan.
- Mead, L. M. (1989). The Logic of Workfare: The Underclass and Work Policy. *Annals of the American Academy of Politics and Social Science*, Vol. 501:156–169.
- Mead, L. M. ((1996). *Are Welfare Employment Programs Effective?* Discussion Paper 1096–96, Institute for Research on Poverty, Madison-Wisconsin.
- Medoff, J. & Harless, A. (1996). *The Indebted Society. Anatomy of an Ongoing Disaster*. Boston: Little, Brown and Company.
- Micheli, G. (1996). Downdrift: Provoking Agents and Symptom-formation Factors in the Process of Impoverishment. I Mingione, E. *Urban Poverty and The Underclass*. Oxford: Blackwell Publ.
- Midré, G. (1990). *Bot, betring eller bröd?* Universitetsförlaget, Oslo.
- Miller, D. (1995). *Acknowledging Consumption. A Review of New Studies*. London: Routledge.
- Milton, P. & Bergström, R. (1998). *Uppsalamodellen och socialbidragstagarna. En effektutvärdering*. CUS skrift 1998:1. Socialstyrelsen.
- Minas, R., Stenberg S.-Å. (2000). På tröskeln till bidrag. Mottagningen av nya socialbidragsansökningar på sju socialkontor i Sverige. CUS-skrift 2000: 1.
- Mingione, E. (red) (1996). *Urban Poverty and The Underclass*. Oxford: Blackwell Publ.
- Moffitt, R. (1996). The Effect of Employment and Training Programs on the Entry and Exit from the Welfare Caseload. *Journal of Policy Analysis and Management*, 15(1):32–50.
- Montgomery, A. (1934). *Svensk socialpolitik under 1800-talet*. Stockholm.
- Mosesson, M. & Jönsson, L.R. (red) (1998). *Socialbidragshantering – metoder och modeller*. Meddelanden från Socialhögskolan, Lunds universitet, 1998:6.
- Mosesson, M. (1998). Intervention. I: Denvall V., Jacobson T. (red) *Vardagsbegrepp i socialt arbete. Ideologi, teori och praktik*. Norstedts Juridik.
- Muffels, R., Berghman, J. & Dirven, H.-J. (1992). "A Multi-Method Approach to Monitor the Evolution of Poverty". *Journal of European Social Policy*. 2(3) 193–213.
- Newman, K. S. (1988). *Falling From Grace: The Experience of Downward Mobility in the American Middle Class*. New York: The Free Press.
- Nilsson, E. (1992). En förlorande generation? *Liberal Debatt* nr 7 .

- Nilsson, G. (1989). *Fattigliv*. Meddelande 1989:1, Socialhögskolan, Lunds Universitet.
- Nolan, B. & Whelan, C. T. (1996). *Resources, Deprivation and Poverty*. Clarendon Press. Oxford.
- Nordenmark, M. (1995). "Kvinnlig" och "manlig" arbetslöshet. Upplever kvinnor och män arbetslöshet på skilda sätt? *Arbetsmarknad, Arbetsliv*, 1 (1) 31–43.
- Norrby, C. (1996). *Samtalsanalys. Så gör vi när vi pratar med varandra*. Lund: Studentlitteratur.
- Nyman, C. (1998). *Sharing Money and Consumption in Marriage*. Working Paper, Department of Sociology, Umeå University.
- Nöremark, L. (1990). *Kredit? Nej tack. Om hushållsekonomisk rådgivning i Södra distriktet*, Malmö. Sekretariatet för sociala studier. Skriftserie 5/90.
- O'Neill, D. M. & Ellenoff O'Neill, J. (1997). *Lessons for Welfare Reform: An Analysis of the AFDC Caseload and Past Welfare-to-Work Programs*. Kalamazoo: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Oorschot van, W. (1991). Non-Take Up of Social Security Benefits in Europe. In *Journal of European Social Policy*, 1991:1.
- Orr, L. L. (1999). *Social Experiments: Evaluating Public Programs with Experimental Methods*. Newbury Park: Sage.
- Orr, L. L.; Bloom, H. S., Bell, S. H., Doolittle, F., Lin, W. & Cave, G. (1996). *Does Training for the Disadvantaged Work? Evidence from the National JTPA Study*. Washington: Urban Institute Press.
- Oswald, A. J. (1995). Bitar i arbetslöshetspusslet. *Arbetsmarknad, Arbetsliv*, 1 (1) 5–29.
- Pahl, J. (1989). *Money and Marriage*. Macmillan Education Ltd. London.
- Payne, M. (1996). *What is Professional Social Work?* Venture Press, Birmingham
- Pencavel, J. (1994). *Labor Markets Under Trade Unionism. Employment, Wages and Hours*. Oxford: Blackwell.
- Petersson, U. (red) (1994). Klientarbete i statistisk belysning, *Socialtjänstens klientarbete – Från vision till marknad?* Studentlitteratur: Lund
- Pettersson, U. (1986). *Socialtjänsten i praktiken*. Skeab Förlag, Stockholm.
- Piachaud, D. (1981). Peter Townsend and the Holy Grail. *New Society*. Nr 10 September:419–421.
- Pithouse, A. & Atkinson, P. (1988). Telling the Case: Occupational Narrative in a Social Work Office. In N. Coupland (Ed.), *Styles of Discourse*. (pp. 183–200). Beckenham: Croom Helms.
- Pithouse, A. (1987). *Social Work: The Social Organization of an Invisible Trade*. Aldershot: Gower.
- Poppe, C. & Borgeraas, E. (1992). *Ökonomisk rådgivning överfor personer med betalningsvansker*. Oslo: SIFO.
- Poppe, C. (1995). The Act of Voluntary and Compulsory Settlement for Private Individuals. In *European Seminar on Household Economics*, konferensrapport, Stockholm.
- Prottas, J. (1979). *People-processing. The street-level bureaucrat in public service bureaucracies*. Lexington: Lexington Books.



- Puide, A. (1981). *Klienterna och socialvården*. GOTAB, Stockholm 1981.
- Puide, A. (1985). *Klienterna och socialtjänsten*. Socialtjänstrappport nr 10. Rapport i socialt arbete 26-1985. Stockholms universitet – Socialhögskolan.
- Ranger, M. (1986). *Er det bare meg som roter sånn? Klientsamtaler på et sosialkontor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ranger, M. m.fl. (1998). Megling og økonomisk rådgivning – roller i yrkesrollen ved et sosialkontor. I Kokkin, J. *Profesjonelt sosialt arbeid*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Rantakeisu, U. m.fl. (1995). *Economic Hardship and Shaming During Unemployment*. Karlstad: Centrum för folkhälsoforskning.
- Rantakeisu, U., Starrin, B. & Hagquist, C. (1996). Om arbetslöshetens ekonomi och skam. *Socialvetenskaplig tidskrift* 1-2.
- Rees, S. (1976). Defining moral worthiness. *Social Work Today*, 7, s. 203–206.
- Rees, S. (1978). *Social Work Face to Face. Clients' and Social Workers' Perceptions of the Content and Outcomes of their Meetings*. London: Edward Arnold.
- Regeringens proposition (1979/80:1). *Om socialtjänsten*. Stockholm
- Regeringens proposition (1996/97:124). *Ändring i socialtjänstlagen*.
- Regné, H. (1996). Bokanmälan av Bell et al., Program Applicants as a Comparison Group in Evaluating Training Programs. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, Vol. 2(2): 145–149.
- Regné, H. (1997). *Training at the Job and Training for a New Job: Two Swedish Studies*. Stockholm: Swedish Institute for Social Research.
- Reitan, T. C. (1997). *Municipal checks and county balances. The referral process for substance abusers*. Departement of administration and organization theory. University of Bergen.
- Rindfuss, R. R., Morgan, S. P. & Swicegodd, G. (1988). *First Births in America. Changes in the Timing of Parenthood*. Studies in Demography, Vol 2, University of California Press.
- Rivière, H. (1998). *Bidragkulturen. Filosofin bakom socialbidraget*. Timbro: Stockholm.
- Roberts, R. (1990). *Lessons from the Past. Issues for Social Work Theory*. Tavistock/Routledge, London.
- Room, G. (red) (1995). *Beyond the Threshold. The Measurement and Analysis of Social Exclusion*. Bristol: Policy Press.
- Rostila, I. (1994). The treatment of client responsibility and laughter in encounters between social workers and clients: the "quiddity" of social work. In Gunnarsson, B., Linell, P., & Nordberg, B. (Eds) *Text and talk in professional contexts. Selected papers from the international conference "Discourse and the professions". Uppsala 26–29 August 1992*. Uppsala: ASLA, The Swedish Association of Applied Linguistics.
- Rostila, I. (1995). The relationship between social worker and client in closing conversations. *Text*, 15, 69–102.
- Rostila, I. (1997). How to start to talk about money: doing clienthood in interaction in a social welfare office. *Scandinavian Journal of Social Welfare*, 6, 105–118.

- Rowntree, S. (1991). *Poverty. A Study of Town Life*. London: Macmillan.
- RSV (1995). *Bearbetning av skuldsaneringsstatistik*. Riksskatteverket.
- RSV (1998). *Utvärdering av statistik avseende skuldsanering*. Riksskatteverket, RSV Rapport 1998:9.
- Ryan, M. (1992). *Consumer credit, debt poverty and counselling: the Australian experience*.
- Rönnlund, E. (1992). *Socialt arbete – att se möjligheter*. Almqvist & Wiksell, Stockholm
- Salonen, T. & Giertz, A. (1999). *Ungdomars socialbidragsmönster*. Preliminärt utkast januari 1999 (Uppgifter från Anders Giertz).
- Salonen, T. (1993). *Margins of welfare*, Hällestad; Hällestads Press
- Salonen, T. (1994). *Välfärdens marginaler*. Stockholm: Publica.
- Salonen, T. (1997a). Socialbidraget – mellan personliga bekymmer och systembrister. I Socialstyrelsen *11 röster om socialbidrag*. SoS-rapport 1997:5. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Salonen, T. (1997b). *Övervältringar från socialförsäkringar till socialbidrag*. Meddelande 1997:8 Socialhögskolan, Lunds Universitet
- Salonen, T. (1998a). Klient. I Denvall, Verner & Tord Jacobson (red) *Vardagsbegrepp i socialt arbete. Ideologi, teori och praktik*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Salonen, T. (1998b). *Arbetsrapport 7*. Malmö longitudinella socialbidragsstudie. Socialhögskolan, Lunds Universitet.
- Salonen, T. (1998c). Marginaliseringsmönster i nittioalets Sverige. I Försäkringskassaförbundet *Välfärden – verkan och samverkan*. Fakta nr 1:1998. Stockholm: Försäkringskassaförbundet.
- Saraceno, C., Garcia, M., Gustafsson, B., Mingione, E., Oberti, M., Pereinha, J. & Voges, W. (1998). *ESOPO. Evaluation of Social Policies at the Local Urban Level: Income Support for the Able Bodied*. Final rapport. Brussels: EC-commission XII.
- Sarangi, S. & Slembrouck, S. (1996). *Language, Bureaucracy and Social Control*. London: Longman.
- SCB (1987). *Socialbidragstagarna – levnadsförhållanden 1983–1985*. Rapport nr. 52. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SCB (1992). *Socialutgifterna och utgifternas finansiering 1990*. S 42 SM 9201. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SCB (1997). *Välfärd och ojämlikhet i ett 20-årsperspektiv 1975–1995*. Levnadsförhållanden Rapport 91. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SCB (1998). *Utgifter för det sociala skyddet i Sverige och EU samt utgifternas finansiering*. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SCB, Socialstyrelsen: *Statistik Socialbidrag*.
- Schröder, L. (1991). *Springpojkar och språngbrädor, Om orsaker till och åtgärder mot ungdomars arbetslöshet*. Institutet för social forskning, Stockholm.
- Scriven, M. (1980). *The logic of evaluation*. Edgepress, Inverness.
- Seltzer, M., Hjelmtveit, V., Ohnstad, A. & Ranger, M.N. (1995). *Ökonomisk vei-*

- ledning ved socialkontor. En tverrfaglig rapport.* Oslo: Høgskolen i Oslo, Ö.K.S.-rapport nr. 95:3.
- Shadish, W. R., Cook, T. D. & Leviton, L. C. (1991). *Foundations of Program Evaluation: Theories and Practice.* Sage, Newbury Park/London.
- Shields, R. (ed) (1992). *Lifestyle Shopping: The subject of Consumption.* London: Routledge.
- Siivonen, J. (1994). Shopolismen är ett modernt beroende. I *Hufvudstadsbladet* 22/8 1994.
- Sinfield, A. (1992). The Impact of Unemployment upon Welfare. In Ferge, Z. & Kolberg, J. E., (red) *Social Policy in a Changing Europe.* Campus/Westview.
- Siporin, M. (1975). *Introduction to social work practice.* Macmillan, New York.
- Skjöld, C. (1997). Sysselsättning och arbetslöshet. I *Välfärd och ojämlikhet i 20-års-perspektiv 1975–1995*, Rapport 91, Statistiska centralbyrån.
- Socialstyrelsen (1997). *11 röster om socialbidrag. En antologi.* SoS-rapport 1997:5.
- Socialstyrelsen (1985). *Socialbidrag. Allmänna råd från socialstyrelsen 1985:1*, Stockholm.
- Socialstyrelsen (1990a). *På väg från socialbyrå – att ge människor alternativ till socialbidrag.* Stockholm, rapport 1990:6.
- Socialstyrelsen (1994). *Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten.* Allmänna råd 1994:3. Stockholm.
- Socialstyrelsen (1995a). *Socialbidragstagare och socialbidragens utveckling.* Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1995:4. Stockholm.
- Socialstyrelsen (1995b). *Socialbidragsnormen – en översyn.* SoS-rapport 1995:24. Stockholm.
- Socialstyrelsen (1997). *Socialbidrag på ändrade villkor.* Aktiv uppföljning, Stockholm.
- Socialstyrelsen (1997a) *Social rapport 1997.* SoS-rapport 1997:14. Stockholm.
- Socialstyrelsen (1997b). *Socialbidrag på ändrade villkor.* Aktiv uppföljning.
- Socialstyrelsen (1998). *Socialbidrag 1997.* Socialtjänst 1998:8. Stockholm.
- Socialstyrelsen (1999a). *Socialbidrag 1998.* Socialtjänst 1999:5. Stockholm.
- Socialstyrelsen (1999b). *120 000 barn i familjer med långvarigt socialbidrag.* Pressmeddelande nr 32. Stockholm.
- Socialstyrelsen (1999c). *Ändrad socialtjänstlag – konsekvenser under de 18 första månaderna.* Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1999:2.
- Socialstyrelsen (1999d). *Att följa socialbidragsutvecklingen med ADB-stöd – Möjligheter och hinder.*
- SoS (1903). *Kommunernas fattigvård och finanser XXVII.* Statistiska centralbyråns underdåniga berättelse för år 1900. Sveriges officiella statistik.
- SoS (1999) *Långvarigt socialbidragstagande under 1990-talet.* Socialstyrelsen följer upp och utvärderar, 1999:5.
- SOU (1934:14). *Undersökningar angående det sociala hjälpklientelet.* Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU (1941:29). *Statistisk undersökning angående fattigvårdens understödsverksamhet.* Socialvårdskommitténs betänkande III. Stockholm: Socialdepartementet.

- SOU (1977:40). *Socialtjänst och socialförsäkringstillägg*.
- SOU (1994:139). *Ny socialtjänstlag*.
- SOU (1994:73). *Ungdomars välfärd och värderingar*.
- SOU (1994:77). *Tillvarons trösklar*.
- SOU (1996:156). *Bostadspolitik 2000: från produktions- till boendepolitik*. Slutbetänkande av Bostadspolitiska utredningen.
- SOU (1997:118). *Delade städer*. Underlagsrapport från Storstadskommittén. Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU (1998:161). *På marginalen*. Delbetänkande från socialtjänstutredningen. Stockholm.
- SOU (1999:97). *Socialtjänst i utveckling*.
- Sparén, P. (1985). *Socialbidragstagande i landets kommuner*. Sociologiska institutionen, Stockholms Universitet.
- Starrin, B. m.fl. (1995). *Tyngda av skulder. Om att leva under ekonomisk stress*. Research Reports no 2, Centrum för folkhälsoforskning, Karlstad.
- Statistiska meddelanden, Socialbidrag under 1990. Statistiska Centralbyrån.
- Steen, I. & Sundberg, K. (1999). *Från bidrag och beroende till arbete och ansvar*. Blekinge FoU-enhet/FOKUS Kalmar län.
- Stenberg, S.-Å. & Hård af Segerstad, C. (1997). Det sociala arvet i ny belysning – socialbidrag och försörjningsvillor. *Socialvetenskaplig tidskrift* (4) nr 3, s. 183–198.
- Stenberg, S.-Å. (1990). *Vräkt ur folkhemmet. En studie av vräkningar i Sverige under 1900-talet*. Stockholm: Carlssons.
- Stojanovic, V. (1998). *Att leva sitt liv som arbetslös ... Svenska och danska ungdomars relationer, ekonomi, bostadssituation och värdesättning av arbete*. Licentiate's Dissertations in Sociology 1998:2: Lund.
- Stolanowski, P.-A. (1990). *Ökonomisk Rådgivning i socialt arbeid*. Oslo: Bedriftsøkonomisk Forlag.
- Stolanowski, P.-A. (1994). *Tillstrekkelig til livets opphold*. Oslo: Bedriftsøkonomisk Forlag.
- SU-59 (1961). *1959 års socialhjälpsundersökning*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SU-68 (1974). *Socialhjälpsundersökningen 1968*. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Sundström, M. (1992). The Growth in Full-Time Work Among Swedish women in the 1980s. *Stockholm Research reports in Demography*, 67 Stockholm 1992.
- Sunesson, S. (1983). Socialhjälp – makt och altruism. *Nordiskt Socialt Arbete*
- Sunesson, S. (1985). *Ändra allt!* Stockholm: Liber.
- Svallfors, S. (1996). *Välfärdsstatens politiska ekonomi*. Umeå: Boréa.
- Svedberg, L. (1988). Forskning om fattigdom. I *Fattigdomens ansikten*. FoU-byrån. Rapport nr 86. Stockholm: Stockholms socialförvaltning.
- Svedberg, L. (1995). *Marginalitet*. Lund: Studentlitteratur.
- Svedhem, L. (red) (1996). *Nätverksterapi: teori och praktik*. Carlssons, Stockholm.
- Svenska Kommunförbundet (1999). *Orsaken bakom ekonomiskt bistånd*. PM 1999-01-28. Stockholm.

- Svensson, G. (2000). *Målstyrd rättstillämpning? Om bedömningen av "skälig levnadsnivå" och "goda levnadsvillkor" i förvaltningsdomstolar och socialnämnder*. Under publicering.
- Svensson, M. (1999). Inskränkningar i besvärsrätten. En Rättssociologisk studie. Underlagsrapport. Socialstyrelsen 1999:00:060.
- Swärd, H. (1994a). Ung och fattig. Utanför arbetsmarknaden och utanför ungdomskulturen. *Social forskning*, nr 1.
- Swärd, H. (1994b). Fattig, ung och arbetslös i ingenmansland. I *Välfärdsbulletinen*, nr 5.
- Swärd, H. (1995a). Ung och fattig. FKF, Försäkringskassförbundets skriftserie, *I marginalen – att ställas utanför* Stockholm.
- Swärd, H. (1995b). Young and poor. In *Young, Nordic Journal of Youth Research*, nr 3.
- Szulkin, R. (1981). *Om socialhjälpfrekvensen och dess bestämningsfaktorer*. Särtrycks-serie nr. 99. Institutet för social forskning, Stockholms Universitet.
- Tengvald, K. (1976). *Samhällets krav och de fattigas resurser*. Diss. Sociologiska institutionen, Uppsala universitet.
- Terum, L. I. (1998). Perspektiv på fattigdom. I *Tidskrift för VELFERDSFORSKNING*, Vol. 1, nr. 2, s.67–81.
- Tham, H. (1991). The Persistence of Social Assistance in the Welfare state. The Case of Sweden 1945–1990. I Lehto, J. (ed) *Deprivation, Social Welfare and Expertise*. Research Reports 7/1991. Helsinki: National Agency for Welfare and Health.
- Tomlinson, A. (ed) (1990). *Consumption, Identity & Style. Marketing, Meanings and the Packaging of Pleasure*. Routledge.
- Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom*. Penguin Books Ltd, Harmondsworth.
- Trost, J. (1993). *Familjen i Sverige*. Stockholm: Liber utbildning
- Underlid, K. (1997). Personal financial situation during unemployment and mental health. I *Scandinavian Journal of Social Welfare*, nr 6, s. 2–12.
- Ungdomsstyrelsen (1996). *Krokig väg till vuxen. En kartläggning av ungdomars livsvillkor*. Ungdomsrapporten 1996, Ungdomsstyrelsens utredningar 6, Stockholm.
- Walker, C. m.fl. (1997). *The Psychology of Debt*. Paper presenterat på konferens i Aluanko, Finland 1997.
- Walker, R. (1995). The Dynamics of Poverty and Social Exclusion. In Room, G. (ed) *Beyond the Threshold. The Measurement and Analysis of Social Exclusion*. Bristol: Policy Press.
- Wallentin, H. (1988). Värddiga och ovärddiga i socialpolitiken. I Ronnby, A.: *Etik och idéhistoria i socialt arbete*. Socionomen, Stockholm.
- Wallentin, H. (1989). *Svensk fattigvård under mellankrigstiden*. Högskolan i Östersund.
- Van den Bosch, K. (1998). Poverty and Assets in Belgium. *Review of Income and Wealth*, Series 44, No. 2, June
- Ware, A. & Goodin, R.E. (1990). *Needs and welfare*. Sage, London.

- Weber, M. (1983). *Ekonomi och sambället*. Del 1, Lund.
- Vedung, E. (1991). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Studentlitteratur, Lund.
- Westlund, P. (1995). *Socialbidrag med kvalitet: en enkätundersökning i sex kommuner*. Blekinge FoU-enhet, Karlshamn
- Westlund, P. (1998). *Handläggning av socialbidrag. Videoanalyser av kvalitet*. Nätverksprojektet, Karlshamn.
- Whan, M. (1979). Accounts, Narrative and Case History. *British Journal of Social Work*, 9, 489–499.
- Willis, P. (1986). Unemployment; the final inequality. Report on Wolverhampton Youth Review. *British Journal of Sociology of Education* (7) 2: 155–169).
- Willis, P. (1988). *The Youth Review: Social Conditions of Young People in Wolverhampton*. Aldershot: Avebury.
- Willis, P. (1989). Ungdomspolitik och arbete på 90-talet – anpassning till välfärdsmodellen eller positiv utveckling? I Henriksson, B. (red) *Ung på 90-talet. Ungdomen i det postmoderna sambället*. Stockholm.
- Willis, P. (1990). Soppa på nässlor. I *Bland Aros djäknar*. Henriksson, B. (red) Stockholm.
- Vogel, J. & Häll, L. (1997). *Välfärd och ojämlikhet i 20-års perspektiv 1975–1995*. Statistiska Centralbyrån, Rapport 91.
- Vogel, J. (1997). *Living Conditions and Inequality in the European Union 1997*, Eurostat Working Papers, Population and social conditions E/1997-3.
- Vogel, J. (1987). Generationsskillnader. I Vogel J, Andersson L-G, Davidsson U & Häll L: *Ojämlikheten i Sverige. Utveckling och nuläge*. Statistiska centralbyrån Stockholm.
- Vogel, J. (1997). Bostadsförhållanden. *Välfärd och ojämlikhet i 20-årsperspektiv 1975–1995*. Rapport 91, Statistiska centralbyrån.
- Zastrow, C. (1995). *The Practice of Social Work*. Brooks/Cole, Pacific Grove, Ca.
- Ziehe, T. (1986). *Ny ungdom. Om ovanliga läroprocesser*. Stockholm: Norstedts.
- Zimmerman, D. H. (1969). Record-Keeping and the Intake Process in a Public Welfare Agency. In S. Wheeler (Ed.), *On Record: Files and Dossiers in American Life*. New York: Russel Sage Foundation.
- Åström, K. (1988). *Socialtjänstlagstiftning i politik och förvaltning. En studie av parallella normbildningsprocesser*. Lund University Press. Studentlitteratur.
- Åström, K. (1995). Rättens gränser. Om rättstillämpning i kommunal social förvaltning. I *Rätten i förvandling*. Bertilsson M. Stockholm.
- Åström, K. (1997). Kris i Välfärdsrätten? I *Rätt i förändring. En antologi om kris-tendenser i svensk rätt*. Lund Studies in Sociology of Law No 2.

# Författarpresentation

ÅKE BERGMARK är docent vid institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet. Han arbetar med frågor om socialtjänst och välfärd.  
E-post: aakeb@socarb.su.se

PETER DELLGRAN är fil.lic. och verksam vid institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet. Hans forskning är inriktad mot konsumtionsmönster och hushållens anpassningsstrategier vid ekonomiska förändringar, socialbidrag och skuldproblem samt professionaliseringsfrågor.

E-post: Peter.Dellgran@socwork.gu.se

EVA FRANZÉN är socionom och har en doktorandtjänst med inriktning mot fattigdom och fördelningsfrågor vid Institutionen för socialt arbete, Göteborgs Universitet. Avhandlingsarbetet behandlar invandrarnas socialbidragmottagande.

E-post: eva.franzen@sos.se

ANDERS GIERTZ är psykolog och verksam som doktorand vid Socialhögskolan, Lunds universitet. Hans avhandlingsarbete är inriktat på frågor om arbete och försörjning.

E-post: anders.giertz@soch.lu.se

BJÖRN GUSTAFSSON är professor i socialt arbete vid Göteborgs universitet och forskare i socialpolitik, särskilt fattigdoms- och försörjningsfrågor vid Socialvetenskapliga forskningsrådet (SFR). Hans forskning omfattar empiriska studier av socialbidragstagande, fattigdom, inkomsternas fördelning och invandras försörjning.

E-post: Bjorn.Gustafsson@socwork.gu.se

BJÖRN HALLERÖD är professor i sociologi vid Umeå universitet. Han har i sin forskning främst berört frågor om fördelning av ekonomiska resurser, fattigdom och socialpolitik.

E-post: bjorn.hallerod@soc.umu.se

LARS-CHRISTER HYDÉN är professor vid Tema Kommunikation, Linköpings universitet. Han bedriver forskning kring samtal och interaktion i olika sammanhang, bland annat inom vård, omsorg och socialtjänst.

E-post: larhy@tema.liu.se

RENATE MINAS är magister i samhällskunskap och utredare i programmet för försörjningsstöd vid Centrum för utvärdering av socialt arbete (CUS) vid Socialstyrelsen.

E-post: rena.te.minas@sos.se

ANNIKA PUIDE är fil.dr. i sociologi och forskningsledare för programmet för försörjningsstöd vid Centrum för utvärdering av socialt arbete (CUS) vid Socialstyrelsen.

E-post: annika.puide@sos.se

TAPIO SALONEN är docent i socialt arbete vid Socialhögskolan, Lunds universitet. Hans forskning har inriktats på frågor om moderna försörjningsvillkor, marginalisering och sociala interventioner.

E-post: tapio.salonen@soch.lu.se

STEN-ÅKE STENBERG är professor i sociologi vid Institutet för social forskning vid Stockholms universitet. Hans forskning gäller främst arbetslöshet och social marginalisering.

E-post: stenake@sofi.su.se

HANS SWÄRD är docent och universitetslektor i socialt arbete vid Socialhögskolan, Lunds universitet. Hans forskning behandlar främst utsatta ungdomar, hemlöshet samt sociala problem.

E-post: hans.sward@soch.lu.se

KARSTEN ÅSTRÖM är jur.dr. och professor i rättssociologi vid Lunds universitet. Hans huvudsakliga forskningsområde har varit välfärdsrätten och dess implementering.

E-post: Karsten.Astrom@rsoc.lu.se